أزمات إنتاج وإتاحة وتداول المعلومات فى مصر

"الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاءنموذجاً "

فريق عمل التقرير

قام بإعداد النقد الإداري والهيكلي والتقييمات الدولية رؤى غريب ودينا أبو الفتوح ، وقام بإعداد القراءة القانونية والمراجعة والتحرير العام عماد مبارك

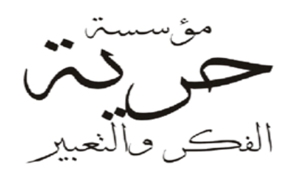
أزمات إنتاج وإتاحة وتداول المعلومات فى مصر

"الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاءنموذجاً "

رقم الإيداع :

الناشر :





Association for
Freedom
Of Thought and Expression

٣٨ شارع عبد الخالق ثروت – الدور الرابع
شقة ١١ – وسط البلد – القاهرة .
ت: ٢٣٩٢٩١٧٥ (٢٠٢)

E-mail:info@afteegypt.org
www.afteegypt.org

تصميم الغلاف : محمد جابر

الإخراج الفني : مؤسسة حرية الفكر والتعبير



الفهرس

الملخص التنفيذي ٤

تقديم عام ٦

الإحصاء..

بين إشكاليات الإنتاج والإتاحةوطموحات التنمية الفعّالة

والحكم الرشيد في البلدان النامية

تقديم خاص ٩

بنية الدولة المصرية... والحق في المعرفة

عن الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ١٣

- نظرة على الظروف التاريخية لنشأة الجهاز
- هيكلية الجهاز المركز ي للتعبئة العامة والإحصاء
- قراءة قانونية في قرار إنشاء الجهاز
- واقع علاقة الجهاز بمراكز المعلومات والتوثيق، ومركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار
- سمات الإطار الناظم للجهاز ونظرة على التجارب الدولية

آليات انتهاك مبدأ "ملائمة الإتاحة" للحق في الوصول للمعلومات.. ٣٨

تقييم وضع مصر الإحصائي على المستوى الدولي

توصيات عامة ٤٢

المصادر والمراجع ٤٤

الملخص التنفيذي :-

يأتي هذا التقرير في مرحلة ينبغي فيها على الدولة المصرية أن تراجع وتعدل الكثير من الأطر التشريعية والممارسات الإجرائية التي احتكرت بها على مدى العقود السابقة ما يزيد على ٨٠% من المحتوى المعلوماتى للمجتمع[١]، وتتعامل الغالبية الساحقة من مؤسسات الدولة وهيئاتها البيروقراطية والإدارية باعتبار أن الأصل في الأمور هو حجب المعلومات لا الإفصاح عنها وتداولها بحرية، وأن المعلومات ملك للدولة وليس للمواطن أو المنشآت والمؤسسات المختلفة حقوق فيها، بل إن على الآخرين أن يتلقوا فقط المعلومات التي ترى هي أنهم بحاجة إليها أو أنهم يستحقونها أو يمكن أن تحقق لهم منفعة أو تدفع ضررا، بعبارة أخرى اعتبرت الدولة نفسها 'الولي والوصيعلى المواطنين فيما يتعلق بملكية وا ٍدارة المحتوى المعلوماتي المجتمعي وتوظيفه واستخدامه وطرق تداوله ".

ويركز التقرير على أهم أجهزة الدولة لإنتاج ونشر المعلومات وهو الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء الذي أنشئ بموجب القرار رقم ٢٩١٥لعام كهيئة مستقلة تابعة لرئاسة الجمهورية، و هي الوحيدة المخولة بإجراء ونشر الإحصاءات والتعدادات التي تحتاجها الدولة ولا يجوز لأي جهة كانت أن ينشر بأي وسيلة من وسائل النشر أو الإعلام أي مطبوعات أو نتائج أو بيانات أو معلومات إحصائية إلا من واقع إنتاج الجهاز.

فيعرض بداية لأهمية ودور الإحصاءات الرسمية الموثقة والمنضبطة والمتاحة في تحقيق "التنمية الإنسانية" بمحوريها، التمكين الاقتصادي والاجتماعي، و تفعيل ديمقراطية التمكين والمشاركة من خلال توسيع الخيارات ودعم المجتمع المدني و دعم معايير الحكم الرشيد من جانب، ومدى توافق واستعداد بنية الدولة المصرية بإرثها الوصائي الأبوي لتحقيق ذلك.

ثم يُفند تفصيلا أوضاع وا ٍشكاليات أداء الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء في إنتاج ونشروا ٍتاحة البيانات والمعلومات من خلال دراسة لظروف نشأته و لفلسفة هيكلية الجهاز وقراءة قانونية لما ينظمه من إطار تشريعي وعلاقته بالجهاز التنفيذي للدولة وأجهزة المعلومات الأخرى التابعة لها كمراكز المعلومات

[١]- عنف المعلومات في مصر والعالم، جمال غيطاس،نهضة مصر، ط ٢٠٠٩،١.

والتوثيق ومركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار ليخرج منها بأهم سمات وإشكاليات الإطار الناظم لعمل جهاز المعلومات القومي في مصر ويقارنها بأوضاع وتجارب دولية مختلفة في الإدارة والهيكلة.

وأخيرا يعرض التقرير لأهم نقاط الضعف التي حددتها دراسات وتقارير فنية وطنية في تحليلها الاستراتيجي للبيئة الداخلية والخارجية ويدعمه عدد من أهم التقييمات الدولية كالمبادئ الأساسية للجنة الإحصائية بالأمم المتحدة ومؤشر المعيار الخاص للبنك الدولي لمنظومة إنتاج الإحصاءات والمعلومات في مصر استرشادا بأهم ما تم طرحه عن سمات الإطار الناظم لها ليستوضح منها فيما بعد أهم الآليات التي تساهم في الإخلال بمفهوم "ملائمة الإتاحة" الذي يؤدى إلى الانتهاك لحق المجتمع في الوصول للمعلومات.

ليخرج منها بعدد من التوصيات العامة التي يرى فريق عمل التقرير أخذها في الحسبان عند التطرق لتطوير وتغيير سياسات وتشريعات عمل منظومة إنتاج الإحصاءات والمعلومات في مصر وفي قلبها الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء يتلخص أهمها في أهمية تحرير المنظومة القومية لإنتاج وإتاحة المعلومات من تبعيتها المباشرة لسلطة الدولة وبأن لا يكون أحد أجهزة سلطتها التنفيذية، وكسر احتكارها للنشر والإنتاج، فيكون للدولة والمجتمع معا التزامات ومسئوليات تجاه إدارة المنظومة القومية للمعلومات ولكل منهما أيضا خدمة وإنتاج توفره له تلك المنظومة فعلى الدولة الالتزام بمبدأ الإفصاح والشفافية بكل ما تمتلكه من معلومات وبيانات ليقوم جهاز المعلومات القومي بتنظيمها وإتاحتها للنشر والتداول المجتمعي، ومن الجانب الآخر يلتزم المجتمع بالتعاون مع جهاز المعلومات بمده بكل ما يحتاجه من بيانات ومعلومات ليدعم بها أجهزة وسلطات الدولة المختلفة لرسم أو إعادة ترسيم قراراتها وسياساتها المختلفة والاستفادة منها لتحقيق معدلات أفضل للتنمية وتجاوبا أفضل مع معايير ومؤشرات الحكم الرشيد.

تقديم عام:-

الإحصاء..

بين إشكاليات الإنتاج والإتاحةوطموحات التنمية الفعّالة والحكم الرشيد في البلدان النامية

"البيانات هي عنصر أساس في أي تخطيط تنموي، ودون توافر البيانات فإن جهود الدولة للتخطيط والنمو المستقبلي ولرفاه مواطنيها لا يمكن أن يتحقق على أرض الواقع، وقد يصيبها بسبب ذلك خلل "

بيتر أنياج نيونجو
وزير التخطيط والتنمية الوطنية "كينيا"

أزمة الإنتاج

مما لا شك فيه أن إنتاج قاعدة منضبطة ودقيقة ومحدثة وشاملة من البيانات في المجتمعات النامية هو أمر هام ولازم لترسيم صورة عامة عن الوضع الاجتماعي والسياسي والاقتصادي والديموجرافي، ولتوصيف حجم وعمق وأبعاد قضاياه الكبرى كالفقر والبطالة والأمية والمرض..الخ، حيث تدعم – تلك القاعدة – لقرارات والبرامج والسياسات اللازمة على الحكومة المسئولة عن إدارة أمور ذلك المجتمع اتخاذها من أجل مواجهة أزماته ووضعه على طريق التنمية والتقدم بأساس موضوعي علمي ويمكنها أيضا من تقييم ومتابعة برامجها وسياساتها ومدى إنجازها وتقويمها وتصحيح مسارها إن لزم الأمر لذلك.

إلى جانب –أيضا – أن البلدان النامية بشكل خاص في حاجة مضاعفة لقاعدة بيانات إحصائية داعمة لقرارات وسياسات حكوماتها لضمان استخدام الموارد المحدودة المتوافرة والمرصودة للتنمية بأكبر فاعلية ممكنة، و تتلخص الأزمة في أن تلك المجتمعات رغم حاجتها القوية لإنتاج البيانات هي غالبا التي لا تمتلك القدرة على إنتاجها، ولكن هذا لا ينفي حقيقة أن الاستثمار في بناء نظام إحصائي وطني قوى سوف يعود بالنفع ويغطى كلفة بنائه لمرات عديدة لما له من دور في تحسين تخصيص واستخدام الموارد.

وتشير دراسة منتدى باريس ٢١ بعنوان "العد العكسي للفقر"[٢] إلى ذلك، حيث تؤكد أنه "بالرغم من الإدراك المتزايد لأهمية الإحصاءات أكثر من أي وقت مضى، فإن دولا نامية كثيرة ينقصها القدرة لإنتاج وتحليل

[٢]- تقرير "العد العكسي للفقر: دور الإحصاءات في التنمية العالمية"، صادر عن منتدى باريس ٢١

واستخدام الكم والنوع من المعلومات الإحصائية المطلوبة لإنجاز تنموي فعّال، وينعكس ذلك سلبا على رسم السياسات العامة، وتبقى شعوب هذه الحكومات فقيرة بسبب ذلك، ونظرا لمحدودية الموارد في الدول النامية فإن الإحصاءات الجيدة ضرورية لضمان استخدام الموارد المتوافرة والمرصودة للتنمية بأكبر فاعلية ممكنة".

إلى جانب ذلك فإن اهتمام البلدان النامية ببناء منظومة إنتاج قوية للإحصاء هو أحد أهم الآليات التي تساعدها على التفاعل بشكل أكثر إيجابية مع المجتمع الدولي والعالمي، حيث يعتبر الإحصاء بمثابة سفير دبلوماسي يعكس صورة موضوعية لكافة الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ومدى تقدم الدولة في تحقيق الأهداف الإنمائية الدولية والتزامها بالمعايير والاتفاقيات العالمية، ومن جانب آخر دفع المجتمع الدولي للإيفاء بالتزاماته والعمل على اتخاذ كافة الإجراءات والسياسات اللازمة تجاهها لدعم برامجها وسياساتها.

أزمة الإتاحة

فطبيعة النظم السياسية في المجتمعات النامية التي تفتقد إلى حد كبير للمواصفات اللازمة لتحقيق الحكم الرشيد وترسيخ مبادئ الديمقراطية الحقيقية تمثل عائقا كبيرا أمام إتاحة ونشر وتداول البيانات والمعلومات- إن تم إنتاجها وتوافرها - في مجتمعاتها، فبالنظر لأركان الحكم الرشيد يتضح أنه لا يمكن تفعيلها بدون توافر عنصرين أساسيين: الأول: هو ضرورة توافر إحصاءات ومعلومات جيدة يتم إنتاجها من قبل نظام قومي كفء وفعال للإحصاء والمعلومات، ويتمثل العنصر الثاني: في حق الوصول إلى المعلومات وحرية تداولها وإتاحتها للمواطنين[٣]، ومن ثم فتحول تلك النظم دون بناء مؤسسات مجتمع مدني قوى داعم ومقوم بشكل حُر ومسئول لبرامج وسياسات الدولة، وبالتالي دون تنشئة مواطن مشارك في هموم وأزمات مجتمعه ويملك أدوات ومعايير تقييم أداء حكومته وانتقادها أو مدحها بشكل موضوعي.. أى أنها بشكل عام تحول دون تحقيق الشفافية اللازمة لتفعيل مبدأ المحاسبة والمسائلة الذي يعتبر أحد أهم أدوات محاربة الفساد.

لذا كان لوجود منظومة قومية معنية بإنتاج وإتاحة الإحصاءات والمعلومات أهمية لازمة لأي مجتمع يتطلع لتنمية فعّالة وحكم رشيد.

[٣] - المعلومات الكاملة واقتصاد السوق، ورقة مقدمة من مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار،مؤتمر حرية تداول المعلومات في مصر،فبراير ٢٠٠٨، إعداد د.طارق نوير

أهمية وجود نظام إحصائي قومي

إن سلطات الدولة بمؤسساتها وهيئاتها المختلفة تحتفظ بالإنتاج المعرفي والمعلوماتي نيابة عن المجتمع ككل، وفي المقابل فإن من حق المجتمع أن يضمن آلية فعّالة" تمكنه من الإطلاع والحصول ونشر وتداول ذلك المحتوى المعلوماتى، ويُعتبر النظام الإحصائي القومي هو تلك الآلية وقناة التواصل الحية التي تتدفق من خلالها المعلومات بين الدولة بمؤسساتها وبين المجتمع، فمن خلاله تُدعم سياسات وقرارات الدولة بالمعطيات الموضوعية عن أوضاع المجتمع في كافة مجالاته لتكون تلك السياسات والبرامج متخذة على أساس علمي مُبرهن، ومن خلاله أيضا يُعبر المجتمع عن تغذيته العكسية من نتائج وآثار سياسات وبرامج الدولة فيساعدها على متابعة وتقييم الأثر والتقويم والتعديل إن لزم الأمر، وعلى التوازي أيضا فهو يساعد المجتمع في الحكم على أداء حكومته وتقييمه بشكل موضوعي مُبرهن بالأدلة والقرائن بالشكل الذي يسمح بمسائلتها ومحاسبتها وأيضا طرح النقد والبدائل التي يراها المجتمع ممثلا في مؤسساته وتنظيماته المدنية.

مما سبق تتضح أهمية وجود نظام إحصائي قومي والتي نستطيع تلخيصها في الأسباب التالية[٤] :

١. _توفير الرقم الإحصائي الرسمي المبني على أسس علمية دقيقة وفقا لأحدث التوصيات والمعايير الدولية في مجال إعداد الإحصاءات الرسمية في جميع المجالات لتلبية احتياجات راسمي السياسات ومتخذي القرارات والمهتمين وذلك من مصدر واحد.
٢. بناء مؤسسة إحصائية، تلتزم بالعمل على تحقيق المتطلبات الإحصائية اللازمة لخطط التنمية، وتراعي الاستفادة من التجربة العالمية، وتوصيات الأمم المتحدة فيما يختص ببناء الأنظمة الإحصائية.
٣. إنشاء نظام إحصائي شامل وموحد يكون بمثابة أداه لتحسين أداء الوزارات والمؤسسات في مجال عملها.
٤. الحاجة لنشر الوعي الإحصائي عن طريق تقديم المعلومات من خلال وسائل الإعلام والتعاون مع الجامعات ومؤسسات البحث الأخرى وضمان حق المواطن في الوصول إلى المعلومات على أساس أن الإحصاء سلعة عامة.

[٤] - إطار الإحصاءات الرسمية:استراتيجيات لإحصاءات اقتصادية واجتماعية، ورقة مقدمة من فلسطين للجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربى آسيا،المجلس الاقتصادي الاجتماعي، الأمم المتحدة،سبتمبر ٢٠٠٦.

تقديم خاص:-

بنية الدولة المصرية... والحق في المعرفة

بالتطرق لبنية الدولة المصرية[٥] على مدى الستة عقود الماضية على اختلاف الأنظمة السياسية المتعاقبة خلال تلك الفترة نجد أن هناك سمات عامة رئيسية تداخلت وتساندت إلى حد كبير لتشكل هيكل الدولة وفلسفة إدارتها لمقاليد الأمور في المجتمع، أهمها تضخم جهاز الدولة والإمعان في المركزية البيروقراطية المفرطة -حتى وإن اختلفت دوافع وظروف كل نظام عن الآخر- وتتمثل في التنظيم الهرمي الصارخ لجهاز الدولة ومؤسساتها، فتتركز السلطة بمضمونها الحقيقي وهو التمكن والاستئثار بالقوة والقدرة على التوجيه والإجبار نحو اتجاه معين من السلوك الاجتماعي و السياسي والاقتصادي في قمة الهرم، أي في مركز النظام، حيث سلطة تحديد الأهداف الإستراتيجية للدولة في الداخل والخارج واحتكار التحكم في الموارد والمعلومات ومنع تداولها، وفي هيكلة مؤسساتها، ومراقبتها، وتوزيع ما تبقى من السلطة على المستويات الدنيا والوسطى منها لتتلقى الأوامر دون تفاعل أو مشاركة في صنع القرارات والسياسات مستخدمة آليتي التشريع، والتفويض في السلطة. وتتمثل أيضا في سيطرتها على قوى الإنتاج الماديوالمعر في كمنظومات الري والطاقة والمعلومات والإعلام والتعليم والاتصال. ومن جانب آخر كان الطابع العسكري الوصائي الأبوي للنظم السياسية مؤثر هام في بنية الدولة وفلسفة إدارتها على النمط السابق ذكره.

إن المفترض أن مغزى ممارسة الدولة لسلطتها هو شرعية احتكارها واستخدامها للقوة بأشكالها المادية والمعنوية الممنوحة لها من المجتمع بموجب الوثيقة الحاكمة والمنظمة لعلاقة الدولة بالمجتمع، ولكن يكون في مقابلها للمجتمع ضماناته وأدواته التي تمنحه القوة اللازمة للحول دون استبداد وتوغل سلطات الدولة على المجتمع.

[٥]- تم الاسترشاد بالكثير من أفكار كتاب أ/ عادل غنيم، أزمة الدولة المصرية المعاصرة،دار العالم الثالث،طـ٢٠٠٥،١.

ومن تلك الضمانات مبادئ خاصة بهيكلية وتشكيل الدولة التي تضمن توازن وتوزيع قوة الدولة وتفعيل الرقابة الداخلية اللازمة عليها، المبدأ الرئيسي منها هو مبدأ فصل واستقلالية السلطات المكونة لجهاز الدولة والذي يعمل على "الحول دون الاستئثار بهذه السلطات من قبل شخص واحد أو جهة واحدة، ويوفر في الوقت ذاته عملية توزيع في هذه المهمات بين جهات ثلاثة تستقل الواحدة منها عن الجهتين الأخريين استقلالا "عضويا" و "وظيفيا" وبذلك يمكن ضمان عدم التعسف أو الاستئثار باستعمال السلطات وكذلك تكون كل جهة بمثابة الكابح إزاء عدم خروج السلطات أو الجهات الأخرى على ما هو مناط بها من مهام".

ولكن لا يمكن التعويل –وفقط– على أهمية مبدأ فصل واستقلالية السلطات، فهناك ضمانات أخرى تمكن المجتمع من امتلاك مقاليد وأدوات محاسبة ومسائلة الدولة عما تتخذه من قرارات وسياسات تؤثر عليه اتخذتها بموجب ما منحها إياها من قوة وشرعية والتي تتمثل في بناء مجتمع مدني له القدرة على النقد والتأثير في تلك السياسات.

وبالنظر إلى ما تم استعراضه من سمات عامة لبنية الدولة المصرية يوضح ويؤكد أن عمق الأزمة لا يكمن في أهمية تفعيل ذلك مبدأ فصل واستقلالية السلطات فحسب، ولكن يكمن في مدى براعة بنية الدولة في استيعاب ذلك المبدأ ليكون إطار كارتونى يحتوى كل ما وُضع ذلك المبدأ لتجنبه ولتصبح أدوار الرقابة والمسائلة والمحاسبة على أداء السلطات تجاه بعضها البعض شكلية وليصبح الفساد بكل أشكاله هو فلسفة الإدارة الحقيقية، ومن الجانب الآخر برع تضخم بنية الدولة في الهيمنة على المجتمع وسيطرته التامة على تشكيل وتكوين مؤسسات المجتمع المدني ليصبح مجرد منظمات بيروقراطية موازية تابعة لها تقوم بوظائفه وتستبق وتصادر كافة مبادرات التنظيم الحرة والمستقلة النابعة من المجتمع ذاته، أى بمعنى آخر تضخمت الدولة إلى حد ابتلاع المجتمع، وبدلا من أن تصبح الدولة بسلطاتها المختلفة والمنفصلة هي الجهاز المخول من المجتمع لإدارة شئونه،أصبح المجتمع يُدار بأدوات هيمنة وقمع الدولة لصالح النظام والفئة الحاكمة المسيطرة على الدولة والمجتمع معا.

وتتلخص أهم آليات ابتلاع المجتمع والهيمنة عليه في احتكار قوة المعرفة والوصول للمعلومات و الهيمنة على كافة مبادرات التنظيم المدني والأهلي التي تعتبر القنوات الطبيعية التي يمارس من خلالها المجتمع لقوته في مقابل قوة الدولة وسلطاتها، فسيطرة الدولة على مبدأ حق المجتمع في التنظيم المدني والسياسي

الحر لنفسه، واحتكار أجهزتها البيروقراطية الشديدة المركزية للمحتوى المعلوماتي باعتبار أن الأصل في الأمور هو حجب المعلومات لا الإفصاح عنها وتداولها بحرية وأن المعلومات ملك للدولة وليس المجتمع وعليه أن يتلقى فقط المعلومات التي ترى أنه بحاجة إليها أو يستحقها أو يمكن أن تحقق منفعة لاستقرار وبقاء نظامها أو تدفع عنها ضررا،وبعبارة أخرى اعتبرت الدولة نفسها الولي والوصي على المجتمع فيما يتعلق بملكية وإدارة المحتوى المعلوماتي المجتمعي وتوظيفه واستخدامه وطرق تداوله، وهو تماما ما وصفه باكونين في كتابه "الاله والدولة " :فحتى تستطيع السلطة الاستبدادية أن تسمو فوق الجميع عليها أن تعمل – وبكل جهودها المدروسة والمنظمة – على إبقاء شعوبها جاهلة، لأنها ترى في الجهل واحدا من الشروط الأساسية التي تمثل قوتها.

وبالتالي فإن النضال من أجل تحول ديمقراطي حقيقي يتركز في إرجاع جهاز الدولة وسلطاته لحجمه الحقيقي وانتزاع المساحة التي ابتلعها من حق المجتمع في التفاعل والمشاركة والتقييم والمحاسبة فيما تتخذه الدولة من سياسات وقرارات، وتعتبر أهم آليات تحقيق ذلك هو كسر احتكار الدولة وهيمنتها على حق المجتمع في التنظيم وحقه فيالمعرفة فهم أذرع القوة الحقيقية المسلوبة لتحقيق تطور ديمقراطي حقيقي وتنمية فعّاله ظل ينشدها المجتمع لسنوات طوال، فالديمقراطية الهايدباركية تتماس مع الديمقراطية الحقيقية في حق الرفض والصياح وتختلف معها وإلى الأبد في حق المعرفة والإطلاع على المعلومات والبيانات وحق التنظيم الحر لمؤسسات ومنظمات ينظم فيها المجتمع نفسه ليمارس حقه في المسائلة والمحاسبة والتقييم ويضغط بشكل فعلى من أجل إعمال حقيقي لمبدأ فصل السلطات وترسيخ حقيقة أن الشعب هو –حقا– مصدر هذه السلطات[٦].

[٦]- مصر وعصر المعلومات، عبد الخالق فاروق،دار الكلمة،القاهرة،٢٠٠١،صـ٦٧ .

منظومة إنتاج المعلومات والإحصاءات في مصر

بالنظر لمنظومة إنتاج الإحصاءات والمعلومات في مصر نجد أنها تتكون من ثلاثة منتجين رئيسيين كما هو موضح بالشكل رقم(١) وهم[٧]:-

١.الجهات الحكومية وهى المحتكر الرئيسي لعملية إنتاج المعلومات في مصر.

٢المنتجون التابعون للقطاع الخاص ويُعد دورهم في مصر دورا محدودا جدا.

٣.المنتجون التابعون للمراكز البحثية: وهى مراكز غير هادفة للربح وغالبا ما تقوم بجمع بيانات ميدانية على أضيق نطاق وتعتمد بشكل أكبر على البيانات المتاحة من الجهات الأخرى المعنية بإنتاج المعلومات.



شكل رقم (١)

وسوف نركز في عرضنا التالي على الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء كأحد أهم الأجهزة الحكومية العريقة،و التي تعتبر الوحيدة المخولة بنشر الإحصاءات السكانية والاجتماعية والاقتصادية، ولأن استعراض أوضاع وأزمات ذلك الجهاز هو مؤشر قوى وحيويلأداء وفعّالية جهاز المعلومات الرسمي والحكومي في مصر، ومن ثم يتم من خلاله استقراء وضع الحق في المعرفة والوصول للمعلومات وأهم إشكالياتها المتعلقة بفلسفة وآليات إدارة الدولة للمحتوى المعلوماتى للمجتمع.

---

[٧]- نحو تصميم نظام قومي للإحصاء والمعلومات في مصر:تقييم الوضع الراهن في مصر ومقترحات التطوير، دراسة صادرة عن مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار،إعداد د.طارق نوير وآخرون،نوفمبر ٢٠٠٦،صـ٢١

عن الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء

بدأ الاهتمام بالإحصاء والبيانات في مصر منذ عصور بعيدة في الحضارة المصرية[^٨] حيث عُرف عن الدولة الفرعونية الاهتمام بالعد والإحصاء، ومع دخولها عصر النهضة في بداية القرن التاسع عشر برز هذا الاهتمام وتحديدا في عام ١٨٨٢ حيث تم إصدار أول تعداد عام بالمفهوم الحديث الذي طورته الحضارة الغربية في هذا الوقت،ومنذ ذلك الحين توالى الاهتمام بالإحصاء وتنظيمه, حيث ظهر في البداية مصلحة الإحصاء المصرية التي تم تحويلها بالقرار رقم ٢٩١٥ لعام ١٩٦٤ إلى الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء, كهيئة مستقلة تابعة لرئاسة الجمهورية، و تكون الوحيدة المخولة بإجراء ونشر الإحصاءات والتعدادات التي تحتاجها الدولة ولا يجوز لأي جهة كانت أن تنشر بأي وسيلة من وسائل النشر أو الإعلام أي مطبوعات أو نتائج أو بيانات أو معلومات إحصائية إلا من واقع إنتاج الجهاز، وتتولى مهمة التنسيق بين العمليات والأجهزة الإحصائية المختلفة بهدف رفع مستوى الدقة والكفاية لإنتاج الإحصاءات والمعلومات بالشكل الذي يدعم اتخاذ القرار وعمليات التخطيط والتطوير.

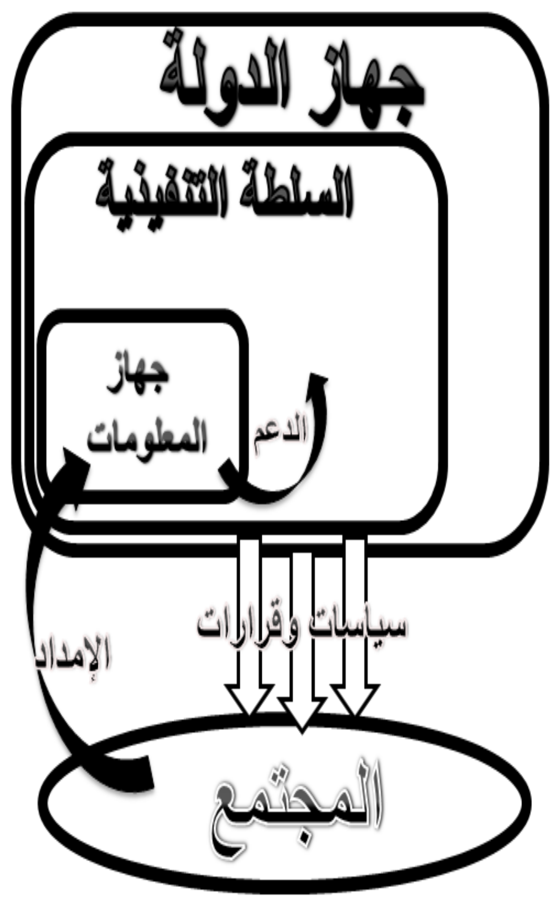
نظرة على الظروف التاريخية لنشأة الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء

نهدف من استقراء الظروف التاريخية التي أنشئ فيها الجهاز المركزي استقراء فلسفة مشرع ومتخذ قرار الإنشاء حول دور وموقع الجهاز تجاه الدولة والمجتمع، ومدى تطابقها أو تقاربها مع ما هو مفترض أن يكون من دور وفلسفة جهاز المعلومات القومي في أي دولة تطمح لمزيد من التنمية والحكم الرشيد.

أنشئ الجهاز المركزي في إطار دولة يحكمها نظام سياسي شمولي وشديد المركزية في التخطيط ووضع وتنفيذ السياسات هدفه المركزي هو تحقيق أعلى نسب التنمية الاقتصادية، ومن ثم كانت حاجته لهيئة عامة توفر له كل ما يلزمه من إحصاءات ومعلومات عن الواقع الاقتصادي والاجتماعي والديموجرافي للمجتمع المصري كي يستطيع أن يحدد برامجه وسياساته بأساس موضوعي يمكّنه من تحقيق النسب اللازمة من التنمية في أقل وقت، ومن تغذية عكسية لقياس مدى الأثر والإنجاز.

[^٨]: الإستراتيجية الإحصائية في جمهورية مصر العربية،ورقة صادرة عن الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء،سبتمبر ٢٠٠٥.

لذا فقد أنشئ الجهاز – كما نستطيع استقراء ذلك من القرار الجمهوري الخاص بإنشائه- بصفته أحد أجهزة الدولة والتابع بشكل مباشر لرأس السلطة التنفيذية (رئاسة الجمهورية) وبالتالي فهو أحد مؤسسات السلطة التنفيذية بجهاز الدولة وتابعة بشكل مباشر وكلى لها، و المسئولة عن خدمة سلطاتها ومؤسساتها المختلفة بدعمها بالمعلومات والبيانات والإحصاءات لتتمكن الدولة من اتخاذ السياسات والقرارات المناسبة لخطط التنمية الاقتصادية للمجتمع، ويكون المجتمع بالنسبة لجهاز المعلومات مجرد حقلا يستمد منه المعلومات والبيانات اللازمة لتقديمها لأجهزة الدولة المختلفة، (كما هو موضح بالشكل رقم ٢).



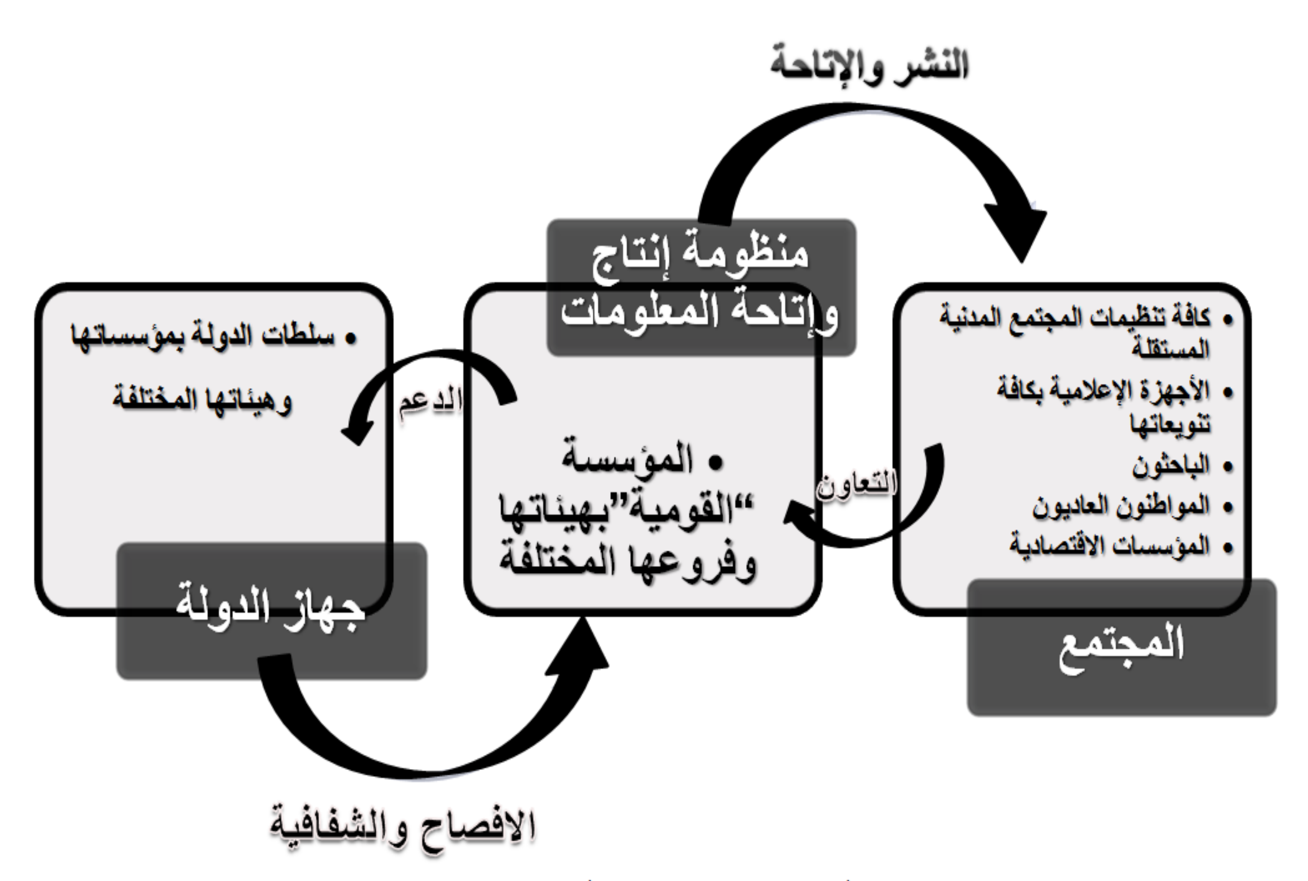
شكل رقم (٢) : فلسفة نشأة جهاز المعلومات فى مصر

ويعكس ذلك بوضوح الإطار التشريعي وتحليل هيكلية الجهاز ومدى سلطاته المخولة له من قبل الدولة، فهو تابع لرأس السلطة التنفيذية (رئاسة الجمهورية) ومخول لرئيسه سلطات وصلاحيات درجة "وزير" واتسمت هيكلته بالبيروقراطية والمركزية الشديدة ككافة هياكل مؤسسات وهيئات الدولة المختلفة.

ومع التحول الدرامي لتوجهات النظام السياسي مع منتصف السبعينيات وتحوله لسياسات الانفتاح وتحرير السوق وانسحاب الدولة من مسئولياتها الاجتماعية والاقتصاديةلم يوازِ ذلك تغيير في فلسفة وهيكلة عمل جهاز الدولة بشكل عام.

والجهاز المركزي – كجهاز ينتمي للدولة – يعكس بشدة تلك المتناقضة التي عايشها النظام/الدولة المصرية، فظلت الأطر التشريعية وفلسفة هيكله ودوره تعمل بنفس ركائز وأدوات وفلسفة العصر والنظام الذي نشأ فيه و التي لا تتناسب ومتطلبات المرحلة. ففي مقابل توجهات أي نظام نحو الانفتاح والتحرير الاقتصادي يجب أن تكون هناك سياسات موازية للانفتاح في مجال الحقوق المدنية والسياسية والسعي لفتح مجال أوسع

لمجتمع مدني مستقل ومقابل للدولةويُ عتبر قلب ومضمون ذلك الانفتاح هو تحرير ملكية واحتكار المحتوى المعلوماتيوالمعرفي من أيدي الدولة لتداولهوا إتاحته في المجال العام بين الدولة والمجتمع، و يتمثل ذلك



شكل رقم (٣) : تصور لدور منظومة انتاج المعلومات القومية وموقعها بين المجتمع وجهاز الدولة

مبدئيا في تحرير المنظومة القومية لإنتاجوا إتاحة المعلومات من تبعيتها المباشرة لسلطة الدولة وبأن لا يكون أحد أجهزة سلطتها التنفيذية، فيكون للدولة والمجتمع معا التزامات ومسئوليات تجاه إدارة المنظومة القومية للمعلومات ولكل منهما أيضا خدمة وإنتاج توفره له تلك المنظومة –والتي يمثلها الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء – فعلى الدولة الالتزام بمبدأ الإفصاح والشفافية بكل ما تمتلكه من معلومات وبيانات ليقوم جهاز المعلومات القوميبتنظيمها وا إتاحتها للنشر والتداول المجتمعي، ومن الجانب الآخر يلتزم المجتمع بالتعاون مع جهاز المعلومات بمده بكل ما يحتاجه من بيانات ومعلومات ليدعم بها أجهزة وسلطات الدولة المختلفة لرسم أو إعادة ترسيم قراراتها وسياساتها المختلفة والاستفادة منها لتحقيق معدلات أفضل للتنمية . وهذا ما يوضحه شكل رقم ٣.

هيكلية الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء [٩]

يقع على رأس الجهاز المركزي منصب "رئيس الجهاز"، وهو المسئول الأساسي عن تنفيذ البرامج والخطط الخاصة بإنتاج ونشر البيانات والإحصاءات التي تحتاجها الدولة وتُكلف الجهاز بها، وتعيين الأجهزة والجهات التي تقوم بعملها، والتنسيق الكامل بينها، وهو بموجب القرار رقم ٢٩١٥ لسنة ٦٤ المستند إلى القرار رقم ٢٧٦٤ لسنة ٦٣ مخول له اختصاصات الوزير بمقتضى القوانين واللوائح وله أيضا أن يعهد ببعض هذه الاختصاصات إلى رؤساء الفروع.

ويندرج تحت الرئيس مستويان هيكليان إلى جانب عدد من المراكز النوعية المتخصصة، يحوى المستوى الأول الإدارات المعنية بتقديم الدعم الفني والإداري لرئيس الجهاز:

- الإدارة المركزية لشئون مكتب رئيس الجهاز: والتي تتلخص وظيفتها في الدعم والتنسيق الإداري الداخلي والخارجي لمهام رئيس الجهاز. ويندرج تحتها ٨ إدارات عامة للتقييم ومراقبة جودة البيانات، وخدمة المواطنين، والتعاون الدولي، والشئون الفنية، والتنسيق والسكرتارية، والعلاقات العامة، والأمن، والمتابعة.
- اللجنة الاستشارية للتنسيق الإحصائي: وتتحدد وظيفتها في الدراسة الفنية لبرامج الإحصاء والتعداد التي يتقرر إجراءها، والعمل على تنسيق تنفيذ هذه البرامج لمنع الازدواج وتوحيد النتائج والبيانات، وإبداء المشورة لرئيس الجهاز فيما يعرضه عليها من موضوعات، وكذلك مناقشة التنسيق بين الوزارات والجهات المنتجة للبيانات لعدم ازدواجية البيانات. وتتكون من اثنا عشر عضوا يمثلون مختلف قطاعات الدولة والخبرات الإحصائية العالية ويعين أعضاء هذه اللجنة بقرار من رئيس الجهاز، ولها أن تنشئ لجان فرعية برئاسة أحد الأعضاء تضم خبراء ومتخصصين من خارج اللجنة.

ويتشكل المستوى الثاني القطاعات التي تمثل الجهاز التنفيذي للخطط والسياسات التي يتم إقرارها من قبل رئيس الجهاز وهي كالتالي:

[٩] - تم الاستعانة بالمعلومات المتاحة عن هيكلية الجهاز وتوصيفات إداراته وقطاعاته المختلفة من الموقع الرسمي للجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء.

- قطاع الإحصاءات الاقتصادية والتعبوية: وتتلخص أهم أدواره في إعداد وتنفيذ الخطة السنوية للأعمال والأنشطة الإحصائية والتعبوية للقطاع طبقا لمراحل العمل والتوقيتات الزمنية، و إصدار الإحصاءات التي تغطى كافة الأنشطة الاقتصادية.
- قطاع الإحصاءات السكانية والتعدادات: وتتلخص أهم أدواره في إعداد وتنفيذ الخطة السنوية للأعمال والأنشطة الإحصائية والتعبوية للقطاع طبقا لمراحل العمل والتوقيتات الزمنية.
- قطاع تكنولوجيا المعلومات: وتتلخص أهم أدواره فيتصميم نظم المعلومات المتكاملة وا ٕنشاء قواعد البيانات الإحصائية والجغرافية، ورسم خطط إنشاء مستودعات البيانات لتجميع وربط قواعد البيانات الإحصائية، وتنفيذ العمليات الإحصائية وما يتطلبه ذلك من إعداد وتجهيز ومراجعة وترميز وتسجيل.

- قطاع الأمانة العامة: وهو القطاع المسئول عن الإدارة اللوجيستية لهيكل الجهاز ككل بدءا من رسم سياسة التخطيط التنظيمي والوظيفي بالجهاز، وكذا تخطيط القوي العاملة،ورسم سياسة وخطة العمل الخاصة بشئون العاملين بالجهاز من دراسة الوظائف الصالحة للشغل، واتخاذ إجراءات تعيين العاملين بالجهاز وصرف المستحقات المالية، وتنفيذ خطة التدريب الإداري للعاملين بالجهاز، وحتى المحافظة على المظهر العام لمباني الجهاز والحدائق، ووضع برامج الصيانة، وتنفيذ كافة المشروعات المتعلقة بالأعمال الهندسية والقوى الكهربائية والشبكات.
- قطاع الفروع الإقليمية: وهو القطاع المعنى بالتخطيط لإجراء الإحصاءات الإقليميةوالبحوث التعبوية التي يحتاجها كل إقليم اقتصاديبالدولة طبقاً للبرامج المعتمدةوا ٕعداد البيانات الإحصائية والتعبوية على المستوى الإقليمي عن المحافظات الداخلة بدائرة اختصاص كل إقليم اقتصادي طبقاً لما تقرره برامج العمل الإحصائي والتعبوي بالجهاز.

ويندرج تحت كل قطاع عدد من الإدارات المركزية والعامة يبلغ مجموعها ٢٦ إدارة.

إدارات الإحصاءات المركزية:حيث ي ُنشئ الجهاز في كل وزارة ومحافظة وهيئة عامة ومؤسسة عامة إدارة تتبع الجهاز ي ُطلق عليها إدارات الإحصاءات المركزية وهى مسئولة عن تنفيذ البرامج الإحصائية المقررة بالنسبة للجهات المنشأة بها، ويتبع العاملون بها إدارات الإحصاءات المركزية بالجهاز وي ُعامل العاملون بتلك الإدارات معاملة المنتدبين؛ أي تقوم الوزارات والمحافظات والهيئات والمؤسسات العامة بالإشراف والرقابة

الإدارية عليهم وتُخطرالجهاز بما يُتخذ قبلهم من إجراءات، ويكون للجهاز الإشراف الفني عليهم وفق مسئوليتهم الفنية تجاه الجهاز وله كذلك أن يوقع عليهم الجزاءات وفقا لذلك.

وينضم لهيكل الجهاز عدد من المراكز المتخصصة تنقسم إلى:

مراكز التدريب : وتضم مركز التدريب على تكنولوجيا المعلومات، والمركز القومي للتدريب الإحصائي.
مراكز الدر اسات: وتضم مركز الأبحاث والدراسات السكانية، ومركز دراسات وبحوث التعبئة.

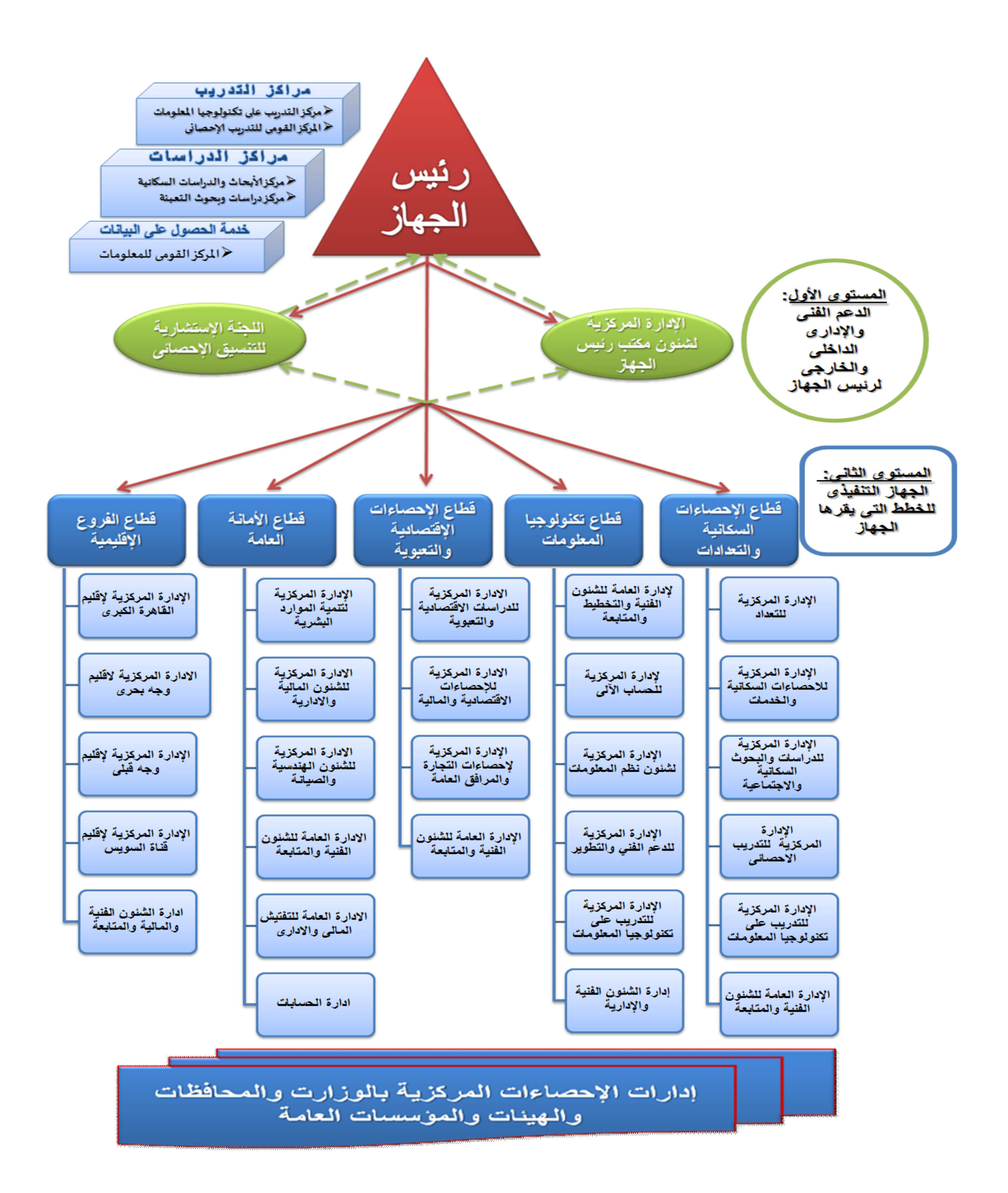
إلى جانب المركز القومي للمعلومات والذي أنشأه الجهاز بهدف توفير ما يطلبه المستخدمون من إحصاءات وبيانات من مكان واحد وعلى كل الوسائط الممكنة وفورياً ، ويضم المركز كافة إنتاج الجهازالمركز ي من الإحصاءات، إلىجانب إحصاءات الوزار ات والهيئات المختلفة التي تقوم هذه الهيئات بتجهيزها، و البنوك العالمية للمعلومات، و الإحصاءات الصادرة عن الأمم المتحدة.

وبالإطلاع على السرد المفصل لاختصاصات وصلاحيات المكونات المختلفة لهيكل الجهاز، يتضح عدد من الملاحظات التي نراها تُشكل إطار يساعد على تحليل وتوصيف وفهم فلسفة ومحددات أداءه لمهامه المنوط بها :

- نستطيع القول بأن فلسفة بناء هيكل الجهاز تعتمد على مفهوم المركزية الشديدة و التي تُركز أكبر قدر من السلطات والصلاحيات في قمة الهيكل ممثلة في منصب رئيس الجهاز، وتصبح المستويات التالية له – على الرغم من تراتبها الهرمي – إلا أن علاقة المستوى الأعلى بالمستوى الأدنى عبارة عن علاقة إشراف وتقييم ومتابعة سواء كانت فنية أو إدارية، ويكون دور المستوى الأعلى تجاه رئيس الجهاز هو الدعم والتزويد بالتقييمات الإدارية والفنية وتلبية استشاراته كى يتخذ ما يلزم من إجراءات وقرارات مخول له وحده اتخاذها.
- بالنظر إلى موقع وسلطات رئيس الجهاز يتضح تبعية الجهاز تبعية مباشرة لر أس السلطة التنفيذية، ومن ثم فهو يعتبر أحد أجهزة منظومة السلطة التنفيذية بجهاز الدولة، مما أثر بشكل كبير على فلسفة هيكلة الجهاز وتوزيع مهامه واختصاصاتهفيما بين قطاعاته وا ٍداراته المختلفة.
- يعكس الوضع الإدا ي والفني لإدارات الإحصاءات المركزية إشكالية تقاسم السلطة بين الجهة المُ لحق بها إدارة الإحصاء وبين الجهاز، فالجهةالمُ لحق بها الإدارة سواء كانت وزارة أو محافظة أو مؤسسة أو هيئة عامة لها سلطة الرقابة الإدارية وتوقيع الجزاءات على العاملين بإدارة الإحصاء

والاكتفاء بإخطار الجهاز بذلك، وللجهاز سلطة الإشراف الفني على مدى تنفيذ الإدارة لما تلتزم به من بيانات وا إحصاءات كلفها بها وفق خططه وبرامجه، مما يكون له أكبر الأثر –واقعيا – في أن تكون التبعية الأقوى لإدارة الإحصاء للهيئة المنشأة بها وليس للجهاز، وبالتالي يؤثر بالسلب على أداء مهمتها الأساسية في مد الجهاز بكل ما يحتاج من المعلومات والبيانات الخاصة بتلك الهيئة والجهة.

إجمالا.. نستطيع القول بأن تبعية رأس هيكل الجهاز المركزي (رئيس الجهاز) لرأس السلطة التنفيذية (رئاسة الجمهورية)، والتبعية الإدارية الأقوى لأذرع الجهاز (إدارات الإحصاءات المركزية) داخل الأجهزة والمؤسسات الحكومية توضح ما يمكن أن يكون من خلل في مصداقية وموثوقية أداء الجهاز لدوره ومهامه، فكيف من المفترض أن يكون للجهاز سلطة إلزام أجهزة السلطة التنفيذية بمده بكل ما يطلبه من إحصاءات وبيانات ومعلومات عن أداءها وهو واقعيا خاضع لها كسلطة ؟.



شكل رقم (٤): هيكلية الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء

قراءة قانونية في قرار إنشاء الجهاز المركزي
للتعبئة العامة والإحصاء

ينظم جمع الإحصاء والبيانات الرسمية في مصر القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٦٠ بشأن الإحصاء والتعداد، والمعدل بقانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٨٢، والذي قضى في مادته الأولى بإنشاء هيئة فنية تجرى الإحصاءات والتعدادات التي تحتاجها الدولة، ويصدر بتشكيلها قرار من رئيس الجمهورية، وتتولى هذه الهيئة تعيين ما يجب إجراؤه منها وتحديد مواعيد وطرق إجرائها ونشرها ونتائجها، وتعيين الجهات أو الأجهزة التي تقوم بعمل هذه الإحصاءات والتعدادات، بهدف التنسيق الكامل بين العمليات والأجهزة الإحصائية مما يؤدي إلى رفع مستوي الدقة والكفاية في هذه العمليات والأجهزة.

وفي عام ١٩٦٣ أصدر رئيس الجمهورية القرار رقم ٧٤٣ لسنة ١٩٦٣ بإنشاء مصلحة التعبئة العامة والإحصاء وتبعيتها لرياسة الجمهورية، وتتكون هذه المصلحة من إدارتين، إدارة التعبئة العامة، وأخرى للإحصاء.

ووفقا لهذا القرار تم نقل مصلحة الإحصاء والتعداد وهي الهيئة الفنية التي يصدر بتشكيلها قرار من رئيس الجمهورية وفقا للقانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٦٠،وا إدارة التعبئة العامة الصادرة بقانون رقم ٨٧ لسنة ١٩٦٠، واللجنة المركزية للإحصاء، إلى مصلحة التعبئة العامة والإحصاء.

الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ودمج اختصاصات الإحصاء ضمن اختصاصات عسكرية:

وبعد مرور عام تقريبا من صدور قرار إنشاء مصلحة التعبئة العامة والإحصاء، أصدر رئيس الجمهورية القرار رقم ٢٩١٥ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء وتنظيم الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء والذي تناول في مادته الأولى استبدال مصلحة التعبئة العامة والإحصاء، بالجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، ويكون هذا الجهاز هيئة مستقلة تابعة لرئاسة الجمهورية.

وقبل تناول مضمون قرار إنشاء الجهاز والسلطات الواسعة التي يتمتع بها، لدينا ملحوظة أساسية وهي دمج اختصاصات الإحصاء ضمن اختصاصات عسكرية تواجه بطبيعتها فترة محدودة تقتضى تعبئة الجهود

للحرب، مع اختصاصات علمية ذات صفة دائمة وذات طبيعة متشعبة تتصل بكافة نواحي النشاط الاقتصادي والاجتماعي[١٠].

فقد حدد القانون رقم ٨٧ لسنة ١٩٦٠ في شأن التعبئة العامة في مادته الأولي أن:

"تعلن التعبئة العامة بقرار من رئيس الجمهورية في حالة توتر العلاقات الدولية أو قيام خطر الحرب أو نشوب حرب.

ويعلن رئيس الجمهورية إلغاء التعبئة بقرار منه عند زوال الحالة التي أوجبت إعلانها.

ويجوز في غير هذه الأحوال اتخاذ بعض التدابير اللازمة للمجهود الحربي المبينة في هذا القانون".

وتناولت المادة الثانية من القانون ما يترتب على إعلان التعبئة العامة، وهي الانتقال بالقوات المسلحة من حالة السلم إلى حالة الحرب بما يتطلبه ذلك من استدعاء لضباط الاحتياط ووقف تسريح قوات الاحتياط..الخ،وكذلك إلزام عمال المرافق العامة بالاستمرار في أداء أعمالهم تحت إشراف الجهة الإدارية المختصة،وا ٕخضاع المصانع والورش والمعامل التي تعين بقرار من الجهة الإدارية المختصة للسلطة التي تحددهاذلك في تشغيلها وا ٕدارتها وا ٕنتاجها.

وبالتالي كان من الطبيعي أن تكون إدارة التعبئة العامة ملحقة بوزارة الحربية، لأن تلك الاختصاصات المتعلقة بالتعبئة العامة بعيدة تماما عن اختصاصات الإحصاء. وكل صلة بين التعبئة والإحصاء، أن لإدارة التعبئة أن تحصل على المعلومات والإيضاحات اللازمة لها.

احتكار الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء للأرقام والبيانات

يشكل الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء وفقا لنص المادة الخامسة من قرار إنشائه من الإدارات الآتية:
الإدارة المركزية للتعبئة العامة.

[١٠]- جمال العطيفي، آراء في الشرعية وفي الحرية، الهيئة العامة للكتاب ١٩٨٠ ص ٦٠٨.

الإدارة المركزية للإحصاء.

الإدارة المركزية للتعداد.

الإدارة المركزية للحاسب الآلي.

الإدارة المركزية لمتابعة الإحصاء والتفتيش.

الأمانة العامة.

ويحق لرئيس الجهاز تحديد وتنظيم الجهاز وا ٕدارته المركزية والأمانة العامة.

وقامت المادة السادسة من قرار إنشاء الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء بنقل اختصاصات الهيئة الفنية المنصوص عليها في المادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية رقم ٣٥ لسنة ١٩٦٠، إلى رئيس الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء فيما يتعلق بتحديد الإحصاءات والتعدادات التي تحتاجها الدولة، وحق تحديد مواعيد وطرق إجرائها ونشر نتائجها وتعيين الجهات والأجهزة التي تقوم بعمل هذه الإحصاءات والتعدادات بهدف التنسيق الكامل بين العمليات والأجهزة الإحصائية مما يؤدي إلى رفع مستوى الدقة والكفاية في هذه العمليات والأجهزة.

وينشأ في الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء لجنة تسمى "اللجنة الاستشارية للتخطيط والتنسيق الإحصائي" برئاسة رئيس الجهاز، وتشكل من عدد من الفنيين لا يزيد على اثنا عشر عضوا يمثلون مختلف قطاعات الدولة، يتم تعينهم بقرار من رئيس الجهاز.

وتختص اللجنة بالدراسة الفنية لبرامج الإحصاء والتعداد التي يتقرر إجرائها والعمل على تنسيق تنفيذ هذه البرامج لمنع الازدواج وتوحيد النتائج والبيانات.

كما يضع الجهاز وفقا لما جاء بنص المادة التاسعة من قرار إنشائه برنامجا سنويا للمطبوعات والنشرات والمؤشرات والبيانات الإحصائية اللازمة لمختلف قطاعات الدولة وذلك بالتنسيق مع مختلف الأجهزة المعنية. وللجهاز أن يتولى بنفسه إصدار جميع المطبوعات والنشرات والمؤشرات والبيانات الإحصائية التي تصدرها مختلف أجهزة الدولة أو جزء منها ويجري النشر في هذه الحالة بالخصم على ميزانية الجهاز المختص.

ولعل أخطر المواد الواردة في قرار إنشاء الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء هو نص المادة العشرة التي احتكر من خلالها الجهاز الإحصاءات والبيانات حيث نصت على:

"لا يجوز لأية وزارة أو هيئة أو جهة أو أي فرد أو أفراد في الحكومة أو القطاع العام أو القطاع الخاص أن ينشر بأي وسيلة من وسائل النشر أو الإعلام أي مطبوعات أو نتائج أو بيانات أو معلومات إحصائية إلا من واقع إحصاءات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء.

أما الإحصاءات غير المقررة ضمن برامج الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء فلا يجوز نشرها إلا بموافقة الجهاز".

قد أصبح وفقا لنص المادة السابقة الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء هو المختص وحده بإجراء الإحصاءات وجمع البيانات، حيث لم يعد في وسع أي هيئة علمية أو غيرها بتجميع البيانات والإحصاءات التي تدخل ضمن برامج الجهاز أو نشرها، كما أنه لم يعد في وسع المؤسسات العلمية والعامة والأفراد أن يقوموا بعمل والإحصاءات أو بيانات لو خرجت من نطاق البرامج السنوية التي يجريها الجهاز، إلا بعد الحصول على موافقته الكتابية.

بمعني أنه لم يعد في وسع أي هيئة علمية (مراكز البحث العلمي) أو الجهات الحكومية المختصة عن قطاع الإنتاج أن تراجع هذه الأرقام والبيانات أو أن تقدم أرقاما بديلة عنها.

وفي كتابة آراء في الشرعية وفي الحرية أكد الدكتور جمال العطيفي أن قرارات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء تفرق بين نوعين من البيانات: بيانات مقررة ضمن برامج الجهاز فلا يجوز نشرها بأية وسيلة إلا من واقع إحصاءات هذا الجهاز فهذه "حظر مطلق".

وبيانات ليست مقررة ضمن برامج هذا الجهاز فلا يجوز نشرها إلا بموافقة الجهاز كتابة عليها وهي "حظر مقيد".

ولم تقف فلسفة الحجب والمنع عند هذا الحد، بل لقد أصدر رئيس الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء القرار رقم ٢٢ لسنة ١٩٦٨[١١] أعاد فيه النص على الحظر المفروض على أية وزارة أو هيئة أو جهة أو فرد في نشر البيانات أو المعلومات الإحصائية، ثم أضاف في هذا القرار سريان الحظر على ما ينشر في الصحف والمجلات والمطبوعات على اختلاف أنواعها من البيانات والمعلومات الإحصائية ونتائج الاستفتاءات. وصيغة النص المطلقة على هذا النحو تسمح للجهاز بأن يفرض ستارا من الصمت على الصحافة ومراكز البحث العلمي والجامعات في نشر أي بيانات أو معلومات إحصائية أو استفتاءات، ما لم تتم موافقته كتابة عليها حتى ولو كانت هذه البيانات أو المعلومات أو الاستفتاء متعلقة بإبداء الرأي في أي نشاط اجتماعي، ولو لم تكن لهذه البيانات أو المعلومات علاقة بأسرار الدولة وأمنها.[١٢]

[١١]- قرار رئيس الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء رقم ٢٢ لسنة ١٩٦٨ منشور في الوقائع المصرية ١٠ فبراير سنة ١٩٦٨ العدد ٣٢.

[١٢]- جمال العطيفي، آراء في الشرعية وفي الحرية، الهيئة العامة للكتاب ١٩٨٠ ص ٦١٢.

وفي شهر أغسطس أكتشف رئيس الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء أنه قد فاته إضافة حظر الاستقصاءات أيضاً ، لذا أصدر القرار رقم ٣٣ لسنة ١٩٦٨ والمعدل بالقرار رقم ٢٣١ لسنة ١٩٦٨[١٣] وبالتالي أصبح محظور إجراء أي إحصاءات أو تعدادات أو استفتاءات أو استقصاءات.

وأصبح لا يقتصر المنع على نشر الإحصاءات أو الاستقصاءات بل على القيام به أيضا، هذا بالإضافة أنه أمتد إلى التعاقد على استخدام آلات إحصائية أو حسابية أو إجراء برامج أو اختبارات لها ألا بإذنه وموافقته ولو كانت الجهة المتعاقدة هي جهة عامة.

واقع علاقة الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء بمراكز المعلومات والتوثيق، ومركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار

يعتمد الجهاز المركزي بصفته المؤسسة الإحصائية المركزية على رافدين أساسيين للبيانات الخام، الرافد الأول: هو الجمع الميداني المباشر عن طريق الحصر الشامل أو العينة حيث يقوم هو بنفسه بجمع البيانات من الأسر والأفراد والمنشآت والمباني ثم يقوم بمعالجتها وتبويبها ونشرها و التي غالبا ما تكون إحصاءات وبيانات قومية كالتعداد وبحوث العمالة والدخل..الخ، أما الثاني: فهو بيانات ومعلومات السجلات الإدارية للهيئات والوزارات التي تنتجها كل منها على حدة ويستقى منها إحصاءات ونشرات غالبا ما تكون قطاعية أو إقليمية. ويمثل الرافد الثاني المساحة الأكبر من قاعدة البيانات الخام التي يعتمد عليها الجهاز في معظم إصداراته ونشراته، ومن طبائع الأمور أن تكون الدولة بأجهزتها وهيئاتها المختلفة من أهم الروافد التي يعتمد عليها الجهاز في استقاء بياناته الأولية ولكن تكمن الإشكالية في الإطار الحاكم لتعامل مكاتب الإحصاء التابعة للوزارات والهيئات مع الجهاز حيث يعترى هذا الإطار خللا واضحا.

فمن جهة أولى [١٤]يأتي إصدار القرار رقم (٦٢٧) لسنة ١٩٨١م بإنشاء مراكز المعلومات والتوثيق في الأجهزة الإدارية للدولة والهيئات العامة والذي بموجبه أصبح لكل وزارة أو جهة حكومية قاعدة البيانات

---

[١٣]- قرار رئيس الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء رقم ٢٣١ لسنة ١٩٦٨ منشور في الوقائع المصرية بتاريخ ١٩ سبتمبر سنة ١٩٦٨ العدد ٢١٤.

[١٤]- قرار رئيس الجمهورية رقم ٦٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن إنشاء مراكز للمعلومات والتوثيق في الأجهزة الإدارية للدولة والهيئات العامة وتحديد اختصاصاتها، منشور بالجريدة الرسمية في ٤ نوفمبر سنة ١٩٨١ العدد ٤٤ مكرر.

الخاصة بهاو التيمن خلالها يتم تجميع البيانات من كافة الجهات وتخزينها وا ٍصدار الإحصاءات والمؤشرات والمعلومات طبقا للمعايير والمفاهيم الخاصة بتلك الجهة متعارضا مع أحكام المادة (١٠) الواردة في قرار إنشاء الجهاز المركزي وعلى الرغم من نص المادة الرابعة منه على عدم الإخلال بأحكام قرار رئيس الجمهورية بإنشاء الجهاز المركزي إلا أنه لم يتضمن بشكل واضح آليات التنسيق مع الجهاز المركزي وجاء في كامل مضمونه منفصلا عن قرار إنشاء الجهاز المركزي وخاصة فيما يتعلق بضرورة الاتساق مع المفاهيم والمعايير القياسية والمنهجية لإعداد البيانات و المعلومات ويؤكد هذا الأمر نص المادة الثانية من قرار إنشاء مراكز المعلومات وهو " يتولى رئيس الجهة المنشأ بها المركز تحديد الاختصاصات التفصيلية والعناصر المكونة للبناء التنظيمي للمركز ونظمه ومقرراته الوظيفية".

ومن جهة ثانية يأتي إصدار قرار رقم (١) لسنة ١٩٩٢م بإنشاء مركز المعلومات و دعم واتخاذ القرار؛ و الذي لم يشر بشكل واضح إلى مواد قرار إنشاء الجهاز المركزي وعلى الرغم من تضمين رئيس الجهاز المركزي كعضو بمجلس أمناء المركز وفق المادة الرابعة من القرار إلا أنه تضمن العديد من المواد إلى تجعل للمركز دورا مؤثرا في النظام القومي للإحصاء فيقم المركز بإعداد الخطة القومية وا ٍستراتيجية الدولة في مجال المعلومات، كما أن قيام المركز بتقديم المساعدة الفنية والتكنولوجية لإنشاء مراكز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بالوزارات والمحافظات جعل ولاء هذه الأخيرة لمركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار فيما يتعلق بإمداده بالبيانات إلى يحتاجها أقوى من إلزامها تجاه الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، وبالتالي فقد عطل حيث عطل عمليا وعلى مستوى الإنتاجية والكفاءة من السلطات والصلاحيات المخولة للجهاز المركزي حي لو احتفظ بها بموجب نصوص القانون المكتوبة وبموجب الإجراءات الكتابية، إلى جانب الإخلال بمفهوم مركزية نشر الإحصاءات والمعلومات، فالواقع العملي يشير إلى قيام كل وزارة أو جهة أو هيئة بإنتاج ونشر ما يخصها من إحصاءات ومعلومات دون الرجوع للجهاز، وأيضا عدم إلزاميتها بمد الجهاز المركزي بكل ما تنتجه لأنها غير تابعة له وفق إطار تأسيسها ونشأتها.

وبالتالي فإن سلطة الجهاز في جمع ما يحتاج من المعلومات والبيانات من الجهات والهيئات الحكومية، وسلطته في كونه الجهة الوحيدة المخول لها القرار بالإتاحة والنشر أصبحت موضع خلل إن لم تكن معطلة وشكلية، وذلك نظرا لما اتخذته الدولة من قرارات– فلسفتها وأهدافها – منفصلة وغير مكملة و متناقضة مع

فلسفة وأهداف قرار إنشاء الجهاز المركزي فقرار إنشاء مراكز المعلومات جاء مؤسِسا لمفهوم لامركزية منظومة إنتاج وإتاحة المعلومات والبيانات على عكس مفهوم المركزية الذي قام عليه إنشاء وهيكلة الجهاز المركزي، وقرار إنشاء مركز دعم اتخاذ القرار أسس لفكرة التبعية الكاملة له – كجهاز معلومات– للسلطة التنفيذية للدولة ممثلة في مجلس الوزراء على نقيض نسبية استقلالية الجهاز المركزي.

لذا.. فبالرغم من أن الجهاز المركزي هو المخول بدور التنسيق الفني والتخطيطي لسياسات إنتاج ونشر وإتاحة الإحصاءات في مصر إلا أنه ظل بعيدا عن السيطرة على مجتمع الإحصاءات والمعلومات ولم يُمكّن من أداء ذلك الدور.

وترتب على تلك الازدواجية إن لم تكن العشوائية في ترسيم الإطار الحاكم للمنظومة القومية للمعلومات والبيانات بكل مؤسساتها وهياكلها العديد من الإشكاليات في أداءها، والتي عمقت من الوضع الضبابي والمشوش والملتبس والفاقد للمصداقية لما يصدر عنها من إنتاج معلوماتي، ومن أهم تلك الإشكاليات أنها خلقت أنساق صغيرة ومنفصلة المرجعية الإدارية والتخطيطية يغلب عليها الطابع التنافسي والميل إلى نقص تبادل المعلومات والبيانات فيما بينها على الرغم أنه من المفترض أن تكون أدوارها تجاه بعضها البعض تنسيقية وتكاملية وذلك وفق ما أشار إليه خبير الإحصاء الأمريكي "ادوارد سبار" في تقريره لمراجعة مستوى التنسيق في السياسات الإحصائية بين الجهاز المركزي والوزارات، والذي ترتب عليه غياب التنسيق بين الجهات المنتجة للإحصاء والمعلومات فلا يوجد تكامل واتصال بين مراكز المعلومات الإدارية داخل الإدارة الواحدة وداخل القطاع الواحد وبين القطاعات وبعضها البعض، والذي أدى إلى <u>عدم تكامل وترابط</u> قواعد البيانات واختلاف منهجيات جمعها ومعالجتها واعتماد مفاهيم ومعايير وبرامج وتطبيقات مختلفة في تصنيفها وتبويبها، فبالرغم من أن الجهاز المركزي هو المخول بدور التنسيق الفني والتخطيطي لسياسات إنتاج ونشر وإتاحة الإحصاءات في مصر إلا أنه ظل بعيدا عن السيطرة على مجتمع الإحصاءات والمعلومات ولم يُمكّن من أداء ذلك الدور، والذي أدى بالتبعية إلى <u>انخفاض جودة الإحصاءات</u> بمستواها القومي والنوعي والإقليمي ووجود الاختلافات والتضارب والتناقض فيما بينها.

سمات الإطار الناظم للجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء
ونظرة على التجارب الدولية

مما سبق نستطيع أن نرسم صورة أكثر وضوحا لواقع الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء وأهم الإشكاليات المؤثرة على أدائه والمؤثرة بدورها على واقع الحق في المعرفة والوصول للمعلومات بالنظر إلى ثلاث سمات رئيسية تمثل في تداخلها وتساندها الإطار الحاكم لفلسفة عمل الجهاز وأدائه لدوره، ولا يمكن أن تستقيم وتُفعّل أي محاولات لتطوير أدائه الذي يستهدف بالأساس تحسين أوضاع الحق في المعرفة والوصول للمعلومات إلا بالمراجعة الجدية للإشكاليات التي تعترى ذلك الإطار ووضع تصور لإمكانيات وأفق تجاوزها، ونستعرضها كالتالي :-

أولا : مركزية/لامركزية الجهاز

و الذي يشمل مستويين مختلفين:

١. مركزية/لا مركزية المنظومة القومية لإنتاجا ٍتاحة المعلومات في مصر و الذي يعتبر الجهاز جزء منها: يكون النظام الإحصائي مركزيا عندما تنتج "كل" أو معظم البيانات الإحصائية من خلال منظمة أو مؤسسة مركزية، وهى التي تحدد المنتج الإحصائي وشكله، بينما النظام الإحصائي اللا مركزي هو ذلك النظام الذي يتم إنتاج البيانات فيه من خلال العديد من الوزارات والهيئات كل منها تختص بقطاعات معينة[١٥]، وواقعيا لا توجد أنظمة كاملة المركزية أو اللامركزية ولكن تقع معظم الأنظمة الإحصائية بين طرفي متصل فتقترب أنظمة من هذا أو ذاك بنسب مختلفة،فعندما يُعهد إلى مؤسسة حكومية وحيدة مسئولية إنتاج معظم الإحصاءات الرسمية وتولى الجانب الأعظم من إدارة وتنفيذ البرامج الإحصائية عن طريق القطاعات والإدارات التابعة له –كما هو الحال وفق القرار الجمهوري بإنشاء الجهاز المركزي – فتعتبر تلك المؤسسة هي المؤسسة الرسمية الحكومية المركزية التي توفر الإحصاءات والمعلومات القومية اللازمة، ولكن على المستوى الفعلي نجد أن تلك

[١٥]- نحو تصميم نظام قومي للإحصاء والمعلومات في مصر:المكونات النموذجية والتجارب الدولية، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، إعداد د.طارق نوير وآخرون، يوليو٢٠٠٦، صـ٤٢

المسئولية تقوم بها العديد من المؤسسات والهيئات الحكومية الأخرى كمركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار ومراكز المعلومات.

٢. مركزية / لامركزية الإدارة الداخلية لهيكل الجهاز بقطاعاتها وإداراته المختلفة: فكما تم الاستعراض بشكل تفصيلي سابقا نجد أن فلسفة تشكيل وتقسيم الهيكل الإداري وآلية اتخاذ القرار وتوزيع المهام والصلاحيات هي مركزية بامتياز.

ويتصدر مفهوم "اللامركزية " الكثير من خطابات الدولة والحكومة كأحد حلول التطوير الفعالة لمنظومة المعلومات، ولكن ليست الإشكالية هي التحول من المركزية إلى اللامركزية، فهناك الكثير من الدول المتقدمة والدول النامية التي أحرزت مستويات جيدة من التنمية تعتمد على المركزية في تنظيم جهاز المعلومات القومي بها.

فبالنسبة لنظام الإحصاء الأسترالي[١٦] مثلا تكون إدارة الإحصاء الأسترالية ABS مسئولة عن القيام بالعمليات الإحصائية على المستوى الوطني وتساعد متخذي القرار بتوفير المعلومات والمؤشرات الإحصائية اللازمة مع توفير الدراسات والأبحاث الإحصائية الرصينة لأغراض الحكومة والمجتمع، وقد تضمنت خطتها لعام ٢٠٠٦ إشارة لمركزية الإدارة الإحصائية الأسترالية بترتيبات مع حكومات الأقاليم لتوفير الخدمات الإحصائية، وتعتبر إدارة الإحصاء الاسترالية في الوقت الحالي هي المصدر الأساسي للمعلومات الإحصائية المختلفة. وكذلك الحال في مكتب الإحصائيات القومية بالمملكة المتحدة، والمكتب الاحصائي في كندا، ومكتب الإحصاءات العام في فيتنام.

وفي الهند –كمثال آخر– نظرا لسماتها الجيوسياسية المعقدة والمتشابكة فكان المناسب لإدارة منظومة المعلومات الهندية هو المفهوم اللامركزي في إدارة وتشكيل جهاز المعلومات القومي الخاص بها والذي يتضمن عددا كبير من الهيئات والأجهزة والمراكز التي تأخذ على عاتقها القيام بالمهام والأعمال الإحصائية على المستوى الوطني والإقليمي إلى جانب وجود هيئة استشارية وتنسيقية للإحصاءات، ، و تنقسم إلى:هيئة الإحصاءات الهندية، منظمة الإحصاء المركزية، قسم الحسابات القومية (على المستوى القومي)، قسم

[١٦]- الهياكل التنظيمية للأجهزة الإحصائية في الدول العربية، دراسة صادرة عن المعهد العربي للتدريب والبحوث الإحصائية،أغسطس ٢٠٠٨، صـ ٤٦

الحسابات القومية (على مستوى الولايات)، قسم العمليات الحقلية، مركز الحاسوب. وكذلك الحال في الولايات المتحدة [١٧]حيث يتم إنتاج البيانات القومية من خلال ٨٠ هيئة قومية لإنتاج البيانات ولا يوجد هيئة مركزية. و هناك عدد من الدول النامية التي أحرزت تقدما ملموسا في معدلات النمو والتنمية نظام العمل الاحصائى بها لا مركزي على الرغم من أن الحكومات مركزية ولها هيكل فيدرالي.

إذن ليست إشكالية تطوير الجهاز المركزي تكمن في مدى مركزية / لامركزية النظام الإحصائي وموقع الجهاز المركزي في إطار تلك المنظومة، فمن جانب يجب أن يتسق الإطار الناظم العام للمنظومة على إستراتيجية واضحة تتناسب وظروفـوا ٍمكانيات واحتياجات المجتمع والدولةو التي على أساسها يتم تحديد ما هو الأكثر ملائمة وايجابية لنظام وفلسفة العمل، ويكون الإطار التشريعي المنظم ملائم ومتسق مع تلك الإستراتيجية ومرتكزاتها، ومن جانب آخر هناك سمات تتداخل وتساند مع سمة المركزية /اللامركزية ويكون لها التأثير الأكبر في الحكم على مدى تطوير الجهاز المركزي والمنظومة القومية للإحصاء بشكل عام في مصر وهي مدى تبعية /استقلالية الجهاز المركزي للجهاز التنفيذي بالدولة، ومدى احتكارية / إتاحة الإنتاج والنشر للمحتوى المعلوماتى والإحصائي.

ثانيا : مدى تبعية / استقلالية الجهاز المركزي للجهاز التنفيذي بالدولة

وتعتبر تلك السمة من أهم محكات التأثير على تطوير وتفعيل دور الجهاز المركزي، فليس من المستهجن بشكل عام ونظري تبعية جهاز المعلومات الرسمي الإدارية للجهاز التنفيذي للدولة، ولكن ما تم استعراضه سابقا من الوضع المزدوج والعشوائي لتلك التبعية في حالة الجهاز المركزي هو الأزمة الأعمق في مدى موثوقية ومصداقية وكفاءة أداء الجهاز لدوره، فبالنظر للتجارب الدولية التي يتبع فيها جهاز المعلومات الحكومة نجد أنها حفاظا على خصوصية وأهمية دوره كجهاز معلومات قومي أمين على المحتوى المعلوماتى للمجتمع فقد طورت الضمانات والإمكانيات اللازمة لتجعل منه نسق مفتوح شبه تابع لجهاز الدولة، فأصبحت الدولة مسئولة وملتزمة عن تمويله بما يلزم من ميزانيات، ومسئولة أيضا عن إمداده بما يلزمه من إحصاءات

[١٧]- المصدر السابق صـ٥٢

ومعلومات خاصة بوزاراتها وهيئاتها المختلفة، وضمنت في التشريع الخاص بهيكلية عمله تكوين المجالس أو الهيئات الاستشارية، والتي تعتبر إحدى الآليات التي تمثل سلطة علمية موضوعية لها تأثيرها على سياسات وبرامج عمل الجهاز ويشارك من خلالها المجتمع في الإدارة والإشراف على جهاز المعلومات، ويكون له سلطة سياسية مكافئة وموازنة لسلطة الدولة في إدارة الجهازوا إقرار خططه وبرامجه.

ففي اندونيسيا والهند وماليزيا –على سبيل المثال– على اختلاف مركزية /لامركزية هياكلهم التنظيمية، تم تأسيس مجلس استشاري يتألف من ذوى الخبرة والاختصاص من الجامعات وممثلين حكوميين ورجال أعمال ومن منظمات المجتمع المدني، لتقديم الاستشارة والإرشاد للجهات التي تقوم بالعمليات الإحصائية، ومساعدتها في حل المشاكل والصعوبات التي تواجهها في تنفيذ البرامج الإحصائية.

وفي معظم الدول المتقدمة يتبع مكتب الإحصاء القوميالوز ارات المختصة، ولكن مع الضمانات والأطر التي تحفظ كيانه الإدا ي والسياسي كهيئة من هيئات الدولة تتمتع بالقدر اللازم من الاستقلالية في إقرار برامج العمل وسياساتها وتنفيذها ففي ألمانيا على سبيل المثال يتصرف مكتب الإحصاءالفيدر الي كسلطة فيدرالية عليا مستقلة تحت إشرافـوزير الداخلية الفيدر الي، وفي اسبانيا يتبع المعهد القومي للإحصاء وزارة الاقتصاد والمالية وله سلطة وضع برنامج عمله التي يتم التصديق عليها من الحكومة.

ثالثا: مدى احتكارية / إتاحة الإنتاج والنشر للمحتوى المعلوماتى والإحصائي

فبالنظر لصلاحيات الجهاز المركزي نجد أنه الجهة الوحيدة ذات الحق في إنتاج ونشر المعلومات، ولا يحق لأي جهة أو مؤسسة أن تنشر أو تعتمد أي من الإحصاءات إلا من واقع ما ينتجه وينشره الجهاز، إضافة إلى أنه ذا سلطة في السماح بممارسة وتنفيذ أي مبادرات ومشروعات بحثية أهلية أو أكاديمية ذات صلة بجمع معلوماتوا إحصاءات من المجتمع.ويعتبر ذلك من أهم المحكات اللازم التعرض لها بالنقد المعمق، فليس معنى أنه الجهة الحكومية والرسمية والأساسية أن يستتبع ذلك أن يكون الجهة "الوحيدة"، ومن زاوية أخرى فنجد أن تلك السلطة الاحتكارية منتهكة فعليا من أجهزة ومؤسسات الدولة الأخرى فنجد الوزارات والهيئات المختلفة تقوم بإنتاج ونش النشرات الإحصائية الخاصة بها دون أي ارتباط بالجهاز المركزي، وهذا ما يعمق ازدواجية وعشوائية الأزمةفسلطة الاحتكار مفعّلة بقوة تجاه المبادرات الأكاديمية والبحثية الأهلية والمستقلة، وشكلية تجاه كافة هيئات وأجهزة الدولة الأخرى.

وبالنظر للتجارب الدولية فيبعض البلدان النامية والمتقدمة على السواء نجد أنها فعّلت بشكل إيجابي مبدأ أن يكون الجهاز الرسمي للمعلومات هو الجهاز الأساسي في إنتاجهاوا إصدارها وله حق التنظيم والتنسيق والإشراف العلمي الموضوعي على منهجيات التطبيق للمؤسسات الأخرى سواء الحكومية منها أو المستقلة والأهلية والخاصة وليس التحكم فيبياسات الموضوعات والبرامج المُراد تنفيذها.

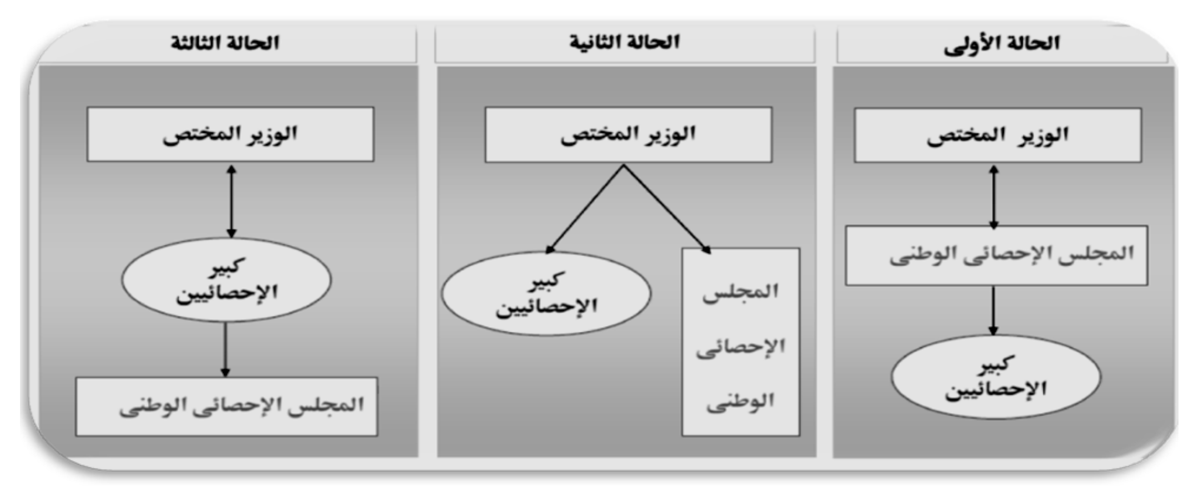
المجلس (اللجنة) القومية للإحصاء

إلى جانب ما تم استعراضه من سمات يجب الاهتمام بتوازناتها وتداخلها فيما بينها وأثرها على الإطار العام الناظم لعملية إنتاجوا إتاحة المعلومات، ومن أهمية ضمان إطار تشريعي متسق وملائم لها، تأتى أيضا أهمية وجود آليات للتنسيق وتنظيم العمل بين مكونات منظومة إنتاجوا إتاحةالمعلومات وذلك بصرف النظر عن شكل وسمات هيكليته مركزية كانت أو لا مركزية.

ومن أهم تلك الآليات هي" المجلس(اللجنة) القومية للإحصاء"، حيث قامت العديد من الدول بإنشاء مجالس إحصائية قومية –أو لجان إحصائية – تضم في عضويتها ممثلين من الحكومة والقطاع الخاص والجامعات ومنظمات المجتمع المدني، وتقوم هذه المجالس بالعديد من الأدوار[١٨] مثل:–

١. تحقيق التوافق بين المفاهيم والتعاريف والتصنيفات وأطر المعاينة.
٢. تفادى ازدواجالجهود فيما يتعلق بجمع البيانات بشك كفء وفعّال
٣. تنسيق أساليب الإتاحة والنشر وتسعيره
٤. تنسيق المواقف المتعلقة بالسياسات الدولية الإحصائية وتمثيل البلد على الصعيد الدولي
٥. الضامن الأساسي لتنفيذ السياسة الإحصائية وجذب الاهتمام بالعمل الاحصائى، فضلا عن ضمان المصداقية وحيوية التوقيت.
٦. هو الهيئة الوسيطة بين جهاز إنتاج المعلومات من جهة، وبين الحكومة أو المؤسسات والهيئات المعنية بالتعامل مع الجهاز من جهة أخرى.
٧. يقوم بدور الحارس للمبادئ والقيم الإحصائية الأساسية (مثل:حماية سرية وخصوصية البيانات)

١٨- نحو تصميم نظام قومي للإحصاء والمعلومات في مصر:المكونات النموذجية والتجارب الدولية، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار،إعداد د.طارق نوير وآخرون، يوليو ٢٠٠٦، صـ٥٦



المصدر:الأمم المتحدة ،"دليل التنظيم الاحصائي:تشغيل الوكالات الاحصائية وتنظيمها".

وتكمن مدى حيوية قيام ذلك المجلس بدوره في موقعه بين الحكومة وجهاز الإحصاءات والمعلومات القومي، و التي يمكن تلخيصها في الثلاث حالات التي يعرضها الشكل التالي :-

وبالنظر لحالة ووضع الجهاز المركزي ومنظومة الإحصاء والمعلومات، نجد أن اللجنة الاستشارية للتنسيق الإحصائي تتماس كثيرا في أدوارها ومهامها مع آلية المجلس القومي للإحصاء، ولكن تكمن إشكاليتها في أداء ذلك الدور أن موقعها يتبع الحالة الثالثة وأنه تم تأطير دورها في السياق الاستشاري الغير ملزم لرئيس الجهاز ، فوفقا للمادة (٧) و(٨) [١٩]من قرار إنشاء الجهاز التي تنص بأن تشكيل اللجنة يأتي بسلطة من رئيس الجهاز في تعيين الاثنا عشر عضوا المشكلين للمجلس كما أن يصبح رئيس الجهاز هو نفسه رئيس اللجنة وحصر اختصاص اللجنة في إبداء المشورة فقط لرئيس الجهاز وهو الأمر الذي أثر على استقلالية وحيادية اللجنة، ومما يجعلهفعليا غير قادر ة على القيام بمهام التنسيق والتنظيم في برامج العمل أو الإشراف والمراجعة على فنيات ومهام التنفيذ، وليس لها أي دور مباشر في علاقة الجهاز بالجهاز التنفيذي للدولة ممثلا في الحكومة ووزراءها .

[١٩]- نحو تصميم نظام قومي للإحصاء والمعلومات في مصر:تقييم الوضع الراهن في مصر ومقترحات التطوير، دراسة صادرة عن مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار،إعداد د.طارق نوير وآخرون،نوفمبر ٢٠٠٦،صـ٤٥

سمات النشر والإتاحة في منظومة إنتاج المعلومات

وآليات انتهاك مبدأ "ملائمة الإتاحة" للحق في الوصول للمعلومات

يُفهم بشكل نظري واستباقي عند التعرض للحق في الوصول إلى المعلومات أن انتهاكه يكمن –وفقط– في الحجب وعدم التمكين من الحصول على المعلومات، إلا أن واقع الانتهاك يشمل كثير من صور وآليات الانتهاك الأخرى،والتي من الممكن أن نلخصها في مفهوم "ملائمة الإتاحة "والتي تمثل المضمون الأوسع والأعمق في تأدية وحماية الحق في الوصول للمعلومات، وسوف نستعرض بشئ من التفصيل لأهم نقاط الضعف التي حددتها دراسات وتقارير فنية وطنية في تحليلها الاستراتيجي للبيئة الداخلية والخارجية لمنظومة إنتاج الإحصاءات والمعلومات في مصر [٢٠] لنستوضح منها فيما بعد أهم الآليات التي تساهم في الإخلال بمفهوم "ملائمة الإتاحة" الذي يؤدى إلى الانتهاك لحق المجتمع في الوصول للمعلومات.

يعرض التحليل الاستراتيجي لنقاط الضعف الآتية

١. وجود فجوة زمنية وتأخير بين تاريخ الفترة التي يغطيها المنتج الإحصائي وبين تاريخ إصداره وإتاحته للجمهور قد تصل إلىأكثر من عامين والذي من شأنه إضعاف القيمة المضافة للمعلومات بالنسبة للمجتمع.

٢. غياب الأسس الموحدة للتكويد والتصنيف والفهرسة مما يؤدى إلى الحصول على معلومات وبيانات غير متسقة، فالجهاز المركزي على سبيل المثال يعمل وفق المعايير الدولية [نظام الحسابات القومية SNA'93] بينما باقي الوزارات والهيئات الأخرى لا تقوم بذلك. إلى جانب إهمال تنميط طريقة عرض ونشر الإحصاءات حيث غالبا ما تقوم الجهات المنتجة على اختلافها بتغيير الشكل والمضمون بصورة يصعب معها القراءة المقارنة للإحصاءات سواء على مستوى السلاسل الزمنية المتتابعة للإحصاء أو على مستوى نفس البيان الاحصائى الصادر عن عدد من الجهات،والذي من

[٢٠]- تعزيز القدرات الإحصائية والحوكمة الرشيدة:حالة مصر، ورقة مقدمة للمؤتمر الإحصائي العربي الأول،نوفمبر ٢٠٠٧، إعداد د.طارق نوير.

شأنه إضعاف القدرة على تحليلها وفهمها بالشكل الذي يتيح تكوين رأى حولها أو التأكد من مصداقيتها واتساقها.

٣. الاحتفاظ بقواعد بيانات ومعلومات غير منشورة أو عدم نشر –في معظم الأحوال – التفصيلات التي تتفق واحتياجات المستخدمين من الإحصاءات والمعلومات والاكتفاء بنشر "الإجماليات" أو جداول إحصائية بأبعاد ثابتة، فضلا عن عدم وجود سلاسل زمنية طويلة نسبيا ومتسقة للمتغيرات الاقتصادية والاجتماعية.

٤. صعوبة النفاذ إلى المعلومات فمن ناحية تعزف بعض الجهات المنتجة عن التعامل مع وسائل الإتاحة الحديثة مثل الانترنت وحتى إن وجد مواقع إلكترونية لها فلا تقوم إلا بإتاحة أقل البيانات عليها وإذا قامت بتوفيرها فلا تهتم بتحديثها بشكل دوري، ومن ناحية أخرى يتم إهمال إتاحة (توزيع)الإنتاج الاحصائى على مستوى كافة أقاليم الجمهورية و الذي يؤدى إلى صعوبة نفاذ غالبية أفراد المجتمع إلى المعلومات حيث يضطر مستخدم الأقاليم إلى الانتقال إلى مقر الجهة الرئيسي بالعاصمة للحصول على ما يريده من منتجات غير متاحة بشكل ورقى أو الكتروني.

٥. تعدد مسميات وأشكال تمييز الإحصاء والمعلومات التي تحدد درجة اعتمادية المنتج فمن الملاحظ أن الجهات تنشر الإحصاءات والمعلومات تحت مسميات مختلفة، فهناك بيانات ومعلومات "أولية"، وأخرى "مدققة" وثالثة "تحت المراجعة" وكذلك بيانات "تقديرية" و"نهائية"، وذلك له أثر كبير حول التأثير بالسلب على درجة موثوقية ورصانة المنتج بالنسبة للمستخدم.

نستطيع أن تستخلص مما سبق عرضه أن سمات بنية منظومة إنتاج ونشر المعلومات في مصر كعدم اتساقها والافتقاد إلى التكامل والتنسيق بين أنساقها، وهيمنة الروح البيروقراطية الجامدة على هيكل إدارتها، والثقافة الراسخة في أذهان القائمين على إدارة تلك المنظومة بأنهم أوصياء مالكين لما ينتجونه من معلومات وليسو وكلاء عن المجتمع في مهمة إنتاج المعلومات وإتاحتها بالشكل الملائم لتداولها والاستفادة منها، كل ذلك أفرز عدد من الآليات المختلفة لانتهاك حق المجتمع في الحصول على المعلومات، فآلية الحجب –كما سبق الذكر – ليست هى الآلية الوحيدة لانتهاك الحق، ونستطيع أن نعرض منها ما يلي :

- الإبطاء في إتاحة المنتج الإحصائي أو المعلوماتي واتساع الفجوة بين توقيت الإتاحة والفترة الزمنية التي يغطيها المنتج و الذي يجعل من المنتج أقل قيمة بالنسبة للمستخدم إن لم يكن تكلفة بلا أى عائد.
- الإنتاج الفائض..غير المتسق : فإن غزارة الإنتاج وفيضه ليس وحده هو معيار حسن أداء منظومة المعلومات ولكن يجب أن يتكامل معه معيار الاتساق والتنميط، فعدم الاهتمام باتساق وتوحيد أو تنميط أنظمة التكويد و مواصفات النشر للمنتج الاحصائى والمعلوماتي يؤثر بشكل كبير على إمكانية الاستفادة منه، حيث أن المنتجات المعلوماتية والإحصائية ليست مكونات منعزلة ومتخارجة عن بعضها البعض وإنما تتداخل وتتكامل عند قراءتها والاطلاع عليها لتساعد المستخدم أو المستفيد من تحليل ونقد مقارن لما هو مطروح من بيانات ومعلومات ومن ثم تكوين أراء وتحليلات ووجهات نظر عن واقع مجال ما أو أزمة ما في المجتمع. فهو إنتاج غزير ومتاح ولكن لم يمكن مستخدمه من قراءته بالشكل الذي يتيح له حق النقد وإبداء الرأي الموضوعي المبرهن.
- آلية الإنتاج المقتضب أو المنقوص: وهى تقابل آلية الإنتاج الفائض حيث تحتفظ الجهات المنتجة بقواعد بيانات ومعلومات غير منشورة وتكتفي بنشر إجماليات واستخلاصات وإهمال التفصيلات التي من الممكن أن تكون ذات أهمية وقيمة أعلى للمستخدم.
- عدم الاهتمام بمبدأ تكافؤ فرص الإتاحة للجمهور وينقسم مبدأ التكافؤ إلى عدد من المحاور :

أولها هو إتاحة المنتج المعلوماتى والإحصائي بتكلفة في متناول كافة مستويات القدرة الاقتصادية للمستخدمين، وثانيها هو إتاحة المنتج على مستوى كافة أقاليم الجمهورية بشكل متوازن حيث يتمكن المستخدم أيا كان موقعه الجغرافي من الحصول على ما يحتاج دون تحمل أعباء الانتقال إلى العاصمة ويكمل ذلك المحور أيضا هو الاهتمام بتفعيل وسائل الإتاحة الالكترونية كأحد أهم أدوات وصول الخدمة بغض النظر عن المعوقات الجغرافية، وثالثها هو تدريج مستوى العمق العلمي والفني للمنتج بما يناسب كافة أنواع المستخدمين والمهتمين والمستهدفين بالمنتج الإحصائي والمعلوماتي بما يلاءم خلفيات إطلاعهم العلمية والثقافية ومستوى إدراكهم وموقعهم من تلقى المعلومة فهناك رجل الشارع العادي الذي يجب أن تصل له المعلومات والبيانات العامة التي تساعده أن يكون على علم وإطلاع وفهم للأزمات والإشكاليات العامة والبرامج والسياسات التي تتماس مع حياته اليومية وتساعده في تكوين رأى موضوعي، وهناك متخذي القرارات وصانعي السياسات الذين في حاجة إلى معلومات أكثر عمقا

وتفصيلا لتساعدهم في أداء مهامهم، وهناك الباحثين وأجهزة الإعلام وصناع الرأي العام ومؤسسات المجتمع المدني التي تحتاج إلى درجة وسيطة بين العمق المفصل والعموميات ويجب أن لا يُفهم من ذلك هو تحديد درجات لنوعيات الإتاحة ارتباطا بنوع المستخدم للمنتج وإنما هو فقط الالتزام بإتاحة كافة مستويات الإنتاج لكافة المستخدمين على اختلاف فئاتهم ومواقعهم.

- آلية التشويش والإيحاء بهشاشة وعدم اعتمادية وموثوقية ما يتم إنتاجه وذلك بسبب اختلاف وتضارب وعدم شمولية وكفاية ما يتم إنتاجه فيعمق من حجم التشويش والتأثير السلبي على ثقة المستخدم في المنظومة كاملة، ويجنح لاعتبارها متحيزة وغير موضوعية.

تكافؤ فرص الإتاحة
التوقيت الحيوى
الشمول
الانضباط
الاتساق
عناصر ملائمة الإتاحة

ولا نستطيع القول بأن ما سبق ذكره من آليات انتهاك "ملائمة الإتاحة"[21] مجرد خلل فني ناتج عن مجرد سوء إدارة وخلل تنسيق وفقر في البُنى والموارد الخاصة بمنظومة إنتاج المعلومات وعلى الرغم من صحة ذلك إلا أنها عوارض وليست الأسباب الحقيقية والرئيسية وإنما هو ما يمكن أن يُطلق عليه "عنف المعلومات" والذي تمارسه البيروقراطية وأجهزة الدولة المختلفة بشكل ممنهج في تعاملها مع مواطنيها، وهى ممارسات عنف تنشأ عن امتلاك الدولة وأجهزتها المختلفة – أو لنقل احتكارها – البيانات والمعلومات التي تشكل الجزء الأساسي والمحوري من المحتوى المعلوماتي المجتمعي المشترك ذي الاتصال الحيوي والمباشر بمصالح واحتياجات وحقوق الأفراد والمؤسسات، وينجم العنف إما تلقائيا بحكم حالة الاحتكار أو في إطار عمليات الحجب وسوء الإدارة والانتقاص والإبطاء التي تتعرض لها المعلومات قبل أن تصل لمستهلكيها[22].

---

[21]- مفهوم "ملائمة الإتاحة" هو اجتهاد من مُعد التقرير لبلورة أهم إشكاليات إتاحة المعلومات .

[22]- عنف المعلومات في مصر والعالم،جمال غيطاس،ط١،٢٠٠٩، صـ٣٧.

نظرة على تقييم وضع مصر الإحصائي على المستوى الدولي[٢٣]

ويدعم ما سبق من إشكاليات عدد من المعايير الدولية لتقييم القدرات الإحصائية للدول نستطيع الاستعانة بها لتقييم صورة مصر الإحصائية على الخريطة العالمية.

ففيما يتعلق بالمبادئ الإحصائية الأساسية العشرة للأمم المتحدة [٢٤]_فإن مصر مستوفية بيانات مبدأين فقط وهما رقم (١) و(٨) بما يعنى ضمنيا أنها غير مستوفية للمبادئ الثمانية الباقية.

وفيما يتعلق بإطار جودة البيانات (DQAF) والذي يحتوى على ستة أبعاد لجودة البيانات: الشروط الأساسية للجودة، وضمانات الموضوعية، وسلامة المنهجية، والدقة و الموثوقية، والمنفعة، وسهولة الإطلاع, فإنه يتبين من خلال الفحص الدقيق للمعايير التفصيلية الواردة في هذا الإطار عدم استيفاء مصر لعدد كبير منها.

أما عن المعيار الخاص لنشر البيانات الصادر عن البنك الدولي (SDDS) فقد انضمت مصر للنظام الخاص لنشر البيانات في ٣١ يناير ٢٠٠٥ وهى الدولة رقم ٥٩ من إجمالي ٦٤ دولة. وهناك عدد من الوزارات والجهات المسئولة عن نشر البيانات طبقا للتوقيتات المحددة وهى : وزارة المالية, الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء و البك المركزي. وقد ظهر التزام كبير من مصر بالمعيار الخاص بنشر البيانات في جميع الإحصاءات والمعلومات التي تنشرها في إطاره. وعلى الرغم من ذلك يظهر قصور ملحوظ في البيانات المتعلقة بالأجور والمرتبات وعمليات الحكومة المركزية.

[٢٣]- تعزيز القدرات الإحصائية والحوكمة الرشيدة: حالة مصر، ورقة مقدمة للمؤتمر الاحصائى العربي الأول، إعداد طارق نوير، نوفمبر ٢٠٠٧.

[٢٤]- قامت الأمم المتحدة من خلال لجانها الإحصائية المختلفة بوضع مجموعة من المبادئ المرتبطة بأجهزة الإحصاء القومية والأنشطة التي تقوم بها والمنتجات والخدمات التي تقدمها،والهدف من هذه المبادئ الأكيد على أهمية وجود إحصاءات رسمية تتسم بجودة وشمولية وثقة في إطار ممارسات مهنية وأخلاقية للأجهزة والهيئات المختلفة التي تعامل مع الإحصاء والمعلومات.

توصيات عامة

أولا: المراجعة الشاملة لكافة القوانين والتشريعات المتعلقة بإنتاج وإتاحة ونشر المعلومات والبيانات الصادرة من الجهاز الرسمي الممثل في الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء وكافة الأجهزة الحكومية وغير الحكومية المعنية بإنتاج وإتاحة ونشر المعلومات بما يمكّن من إصدار قانون موحد للإحصاء والمعلومات في مصر يحدد طبيعته وكافة الأدوار والمسئوليات للجهات العاملة في مجال الإحصاء والمعلومات بما يضمن سمات متناسقة ومتساندة لمنظومة إنتاج ونشر وإتاحة المعلومات القومية في مصر والتي تتلخص في:-

١. تحديد مدى مركزية \ لامركزية الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء: فليست الإشكالية هي التحول من المركزية إلى اللامركزية فهناك الكثير من الدول المتقدمة والدول النامية التي أحرزت مستويات جيدة في أداء جهازها القومي للمعلومات باعتمادها على مفهوم وفلسفة المركزية، ولكن في التحديد الواضح إما آن يكون مركزيا أو لا مركزيا وأن يدعم ذلك الإطار التشريعي المنظم لعمل الجهاز
٢. مدى تبعية \استقلالية الجهاز المركزي للجهاز التنفيذي بالدولة: فليس من المستهجن بشكل عام ونظري تبعية جهاز المعلومات الرسمي الإدارية للجهاز التنفيذي للدولة ولكن يصحب ذلك الضمانات والأطر التي تحفظ كيانه الإداري والسياسي كهيئة من هيئات الدولة تتمتع بالقدر اللازم من الاستقلالية في إقرار برامج العمل وسياساتها وتنفيذها.
٣. مدى احتكارية / إتاحة الإنتاج والنشر للمحتوى المعلوماتى والإحصائي: فنرى أنه من اللازم كسر احتكارية الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء لإنتاج ونشر المعلومات والإحصاءات، فبالنظر للتجارب الدولية في بعض البلدان النامية والمتقدمة على السواء نجد أنها فعّلت بشكل إيجابي مبدأ أن يكون الجهاز الرسمي للمعلومات هو الجهاز الأساسي -وليس الوحيد- في إنتاجها وإصدارها وله حق التنظيم والتنسيق والإشراف العلمي الموضوعي على منهجيات التطبيق وليس التحكم في سياسات الموضوعات والبرامج المُراد تنفيذها من قبل المؤسسات الأخرى سواء الحكومية منها أو المستقلة والأهلية والخاصة.

ثانيا: أهمية وجود آليات للتنسيق وتنظيم العمل بين مكونك منظومة إنتاج وا ٍتاحة المعلومات وتتلخص في إنشاء "المجلس(اللجنة) القومية للإحصاء" تضم في عضويتها ممثلين من الحكومة والقطاع الخاص والجامعات ومنظمات المجتمع المدني، حيث يأخذ دور الهيئة الوسيطة ذات صلاحيات وسلطات فعلية وليست استشارية غير ملزمة بين الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، وبين الحكومة أو المؤسسات والهيئات المعنية بالتعامل مع الجهاز من جهة أخرى.

ثالثا: اتخاذ كافة الإجراءات الفنية والإدارية وتطوير الآليات التي تحقق الارتقاء بجودة المنتج الاحصائى وتحسين درجة الثقة والجودة فيه بما يضمن مراعاة سمات "ملائمة الإتاحة" للمعلومات والبيانات الصادرة عن المنظومة الرسمية لإنتاج المعلومات وفى قلبها الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء والتي تتلخص في كالشمول والاتساق والانضباط والتوقيت الحيوي وتكافؤ فرص الإتاحة.

المصادر والمراجع

١. عنف المعلومات في مصر والعالم، جمال غيطاس، نهضة مصر، ط ١، ٢٠٠٩

٢. تقرير "العد العكسي للفقر: دور الإحصاءات في التنمية العالمية"، صادر عن منتدى باريس ٢١

٣. إطار الإحصاءات الرسمية: استراتيجيات لإحصاءات اقتصادية واجتماعية، ورقة مقدمة من فلسطين للجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، المجلس الاقتصادي الاجتماعي، الأمم المتحدة، سبتمبر ٢٠٠٦

٤. أزمة الدولة المصرية المعاصرة، عادل غنيم، دار العالم الثالث، ط١، ٢٠٠٥

٥. مصر وعصر المعلومات، عبد الخالق فاروق، دار الكلمة، القاهرة، ٢٠٠١

٦. نحو تصميم نظام قومي للإحصاء والمعلومات في مصر:تقييم الوضع الراهن في مصر ومقترحات التطوير،دراسة صادرة عن مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، إعداد د.طارق نوير وآخرون، نوفمبر ٢٠٠٦

٧. الإستراتيجية الإحصائية في جمهورية مصر العربية، ورقة صادرة عن الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، سبتمبر ٢٠٠٥

٨. جمال العطيفي، آراء في الشرعية وفي الحرية، الهيئة العامة للكتاب ١٩٨٠

٩. نحو تصميم نظام قومي للإحصاء والمعلومات في مصر:المكونات النموذجية والتجارب الدولية، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، إعداد د.طارق نوير وآخرون، يوليو ٢٠٠٦

١٠. الهياكل التنظيمية للأجهزة الإحصائية في الدول العربية،دراسة صادرة عن المعهد العربي للتدريب والبحوث الإحصائية، أغسطس ٢٠٠٨

١١. تعزيز القدرات الإحصائية والحوكمة الرشيدة:حالة مصر، ورقة مقدمة للمؤتمر الاحصائى العربي الأول، نوفمبر ٢٠٠٧، إعداد د.طارق نوير

١٢. الموقع الرسمي للجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء www.capmas.gov.eg

١٣. Official website for United Nations Statistics Division: www.unstats.un.org

١٤. Official website for Paris21: www.paris21.org

(١)
قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة
بالقانون رقم ٢٩١٥ لسنة ١٩٦٤
بإنشاء وتنظيم الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاءات

رئيس الجمهورية

بعد الإطلاع على الدستور الصادر في ٢٥ مارس سنة ١٩٦٤.

وعلى القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ في شأن نظام موظفي الدولة المدنيين والقوانين المعدلة له.

وعلى القانون رقم١٨٩ لسنة١٩٥٨ بإلزام المؤسسات العامة والشركات والجمعيات بتقديم بيانات عن الموظفين.

وعلى القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٦٠ في شأن الإحصاء والتعداد.

وعلى القانون رقم ٨٧ لسنة ١٩٦٠ في شأن التعبئة العامة والقوانين المعدلة له.

وعلى القانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٦٣ في شأن حصر الكفايات والمؤهلات العلمية والاختراعات.

وعلى القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بإصدار قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة.

وعلى قرار رئيس الجمهورية رقم ٣٩٠ لسنة ١٩٥٦ بشأن التفويض بالاختصاصات.

وعلى قرار رئيس الجمهورية رقم١٣٤٥ لسنة ١٩٦٠ بتحديد الجهات الإدارية المختصة بشئون التعبئة العامة.

وعلى قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٢٥٢ لسنة ١٩٦٠ بإنشاء لجان التعبئة العامة المعدل بقرار رئيس الجمهورية رقم ٥٢ لسنة ١٩٦٣.

وعلى قرار رئيس الجمهورية رقم ٧٤٣ لسنة ١٩٦٣ بضم مصلحة الإحصاء إلى إدارة التعبئة العامة.

وعلى قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٠٨٦ لسنة ١٩٦٣ بندب مدير عام لمصلحة التعبئة العامة والإحصاء.

وعلى قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٧٦٤ لسنة ١٩٦٣ بتخويل مدير عام مصلحة التعبئة العامة والإحصاء الاختصاصات المخولة للوزير.

وعلى قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٣٨ لسنة ١٩٦٤ في شأن تنظيم التعاقد على استخدام الآلات الإحصائية في الحكومة والقطاع العام.

مادة ١ :

يستبدل باسم مصلحة التعبئة العامة والإحصاء اسم الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ويكون هيئة مستقلة تابعة لرئاسة الجمهورية

مادة ٢ :

تنقل سلطات واختصاصات مصلحة التعبئة العامة والإحصاء وفروعها ومديرها العام حيثما وردت في القرارات واللوائح إلى الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء وفروعه ورئيسة.

مادة ٣ :

تنقل الاعتمادات والدرجات المخصصة للعاملين بمصلحة التعبئة العامة والإحصاء في ميزانية السنة المالية ١٩٦٥/١٩٦٤ إلى الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء وذلك مع عدم الإخلال بأحكام المادة الثالثة من قرار رئيس الجمهورية رقم ٧٤٣ لسنة ١٩٦٣ المشار إليه

مادة ٤ :

ينقل العاملون بمصلحة التعبئة العامة والإحصاء بدرجاتهم وأقدميتهم إلى الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء وذلك مع عدم الإخلال بأحكام المادة الرابعة من قرار رئيس الجمهورية رقم ٧٤٣ لسنة ١٩٦٣ المشار إليه

مادة ٥ :

يشكل الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء من الإدارات المركزية الآتية :

أ. الإدارة المركزية للتعبئة العامة.

ب. الإدارة المركزية للإحصاء.

ج. الإدارة المركزية للتعداد.

د. الإدارة المركزية للحساب الآلي.

هـ. الإدارة المركزية لمتابعة الإحصاءات والتفتيش.

و. الأمانة العامة.

و يحدد تنظيم واختصاصات الجهاز وا دارته المركزية والأمانة العامة بقرار من رئيس الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء وذلك في حدود القوانين والقرارات المنظمة للتعبئة العامة والإحصاء بالإضافة إلى ما نص عليه في هذا القرار.

مادة ٦ :

يباشر الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء اختصاصات الهيئة الفنية المنصوص عليها في قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٦٠ –ولرئيس الجهاز أن يجرى الإحصاءات والتعدادات التي

تحتاجها الدولة ويحدد مواعيد وطرق إجرائها ونشر نتائجها وتعيين الجهات والأجهزة التي تقوم بعمل هذه الإحصاءات والتعدادات بما يحقق التنسيق الكامل بين العمليات والأجهزة الإحصائية ويؤدى إلى رفع مستوى الدقة والكفاية في هذه العمليات والأجهزة .

مادة ٧ :

ينشأ في الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء لجنة برئاسة الجهاز تسمى (اللجنة الاستشارية للتخطيط والتنسيق الإحصائي) وتشكل هذه اللجنة من عدد من الفنيين لا يزيد مجموعهم على أثنى عشر عضوا يمثلون مختلف قطاعات الدولة والخبرات الإحصائية العالية ويعين أعضاء هذه اللجنة بقرار من رئيس الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء.

وتجتمع اللجنة المذكورة بدعوة من رئيسها مرة كل شهر على الأقل – وللجنة أن تنشئ لجانا فرعية برئاسة أحد الأعضاء ويجوز أن ينضم إلى اللجنة الفرعية عدد من الخبراء المتخصصين من غير أعضاء اللجنة.

ويمنح أعضاء اللجنة الغير متفرغين بدل حضور عن الجلسات باعتبار عشر جنيهات عن الجلسة الواحدة بحد أقصى ٢٠٠ جنه في السنة , كما يمنح أعضاء اللجان الفرعية الغير متفرغين بدل حضور عن الجلسات باعتبار خمسة جنيهات عن الجلسة الواحدة بحد أقصى ١٠٠ جنيه في ألسنه.

مادة ٨ :

تختص اللجنة المنصوص عليها في المادة السابقة بالدراسة الفنية لبرامج الإحصاء والتعداد التي يتقرر إجرائها والعمل على تنسيق تنفيذ هذه البرامج لمنع الازدواج وتوحيد النتائج والبيانات، كما تختص اللجنة بإبداء المشورة لرئيس الجهاز المر كزي للتعبئة العامة والإحصاء في كل ما يعرضه عليها من موضوعات

مادة ٩ :

يضع الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء برنامجا سنويا للمطبوعات والنشرات والمؤشرات والبيانات الإحصائية اللازمة لمختلف قطاعات الدولة وذلك بالتنسيق مع مختلف الأجهزة المعنية وللجهاز أن يتولى بنفسه إصدار جميع المطبوعات والنشرات والمؤشرات والبيانات الإحصائية التي تصدرها مختلف أجهزة الدولة أو جزء منها ويجرى النشر في هذه الحالة بالخصم على ميزانية الجهاز المختص.

مادة ١٠ :

لا يجوز لأية وزارة أو هيئة أوجهة أو أي فرد من أفراد الحكومة أو القطاع العام أو القطاع الخاص أن ينشر بأي وسيلة من وسائل النشر أو الإعلام أي مطبوعات أو نتائج أو بيانات أو معلومات إحصائية إلا من واقع إحصاءات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء.

أما الإحصاءات الغير مقررة ضمن برامج الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء فلا يجوز نشرها إلا بموافقة الجهاز

مادة ١١ :

تنشئ كل وزارة ومحافظة وهيئة عامة ومؤسسة عامة إدارة تتبع الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء يطلق عليها إدارة الإحصاءات المركزية بالوزارة أو المحافظة أو الهيئة العامة أو المؤسسة العامة.

مادة ١٢ :

ينتخب العاملون بإدارات الإحصاءات المركزية المنصوص عنها في المادة السابقة من المؤهلين وذوى الخبرة الذين يزاولون الأعمال الإحصائية وينقل هؤلاء العاملون بدرجاتهم إلى الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء بموافقة الجهاز على أن ينتدبهم الجهاز بعد ذلك للعمل بإدار ات الإحصاءات المركزية في مختلف أجهزة الدولة.

مادة ١٣ :

يعامل العاملون بإدارات الإحصاءات المركزية الذين يندبهم الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء معاملة المنتدبين أي تقوم الوزارات والمحافظات والهيئات والمؤسسات العامة بالإشراف والرقابة الإدارية عليم وتخطر الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء بكل ما يتخذ قبلهم من إجراءات.

مادة ١٤ :

يتبع العاملون بإدارات الإحصاءات المركزية الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ويشرف عليهم فنيا وتكون مسئوليتهم في هذا مباشرة أمامه في كل ما يطلبه منهم وله كذلك أن يوقع عليهم الجزاءات بما يحقق مسئوليتهم الفنية قبل الجهاز.

ويكون مديرو إدارات الإحصاءات المركزية بمختلف أجهزة الدولة مسئولين أمام الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء عن تنفيذ البرامج الإحصائية التي تتقرر بالنسبة للجهات المنتدبين للعمل فيها والفروع التابعة لها والانتهاء منها في المواعيد المحددة علاوة على مسئوليتهم في إمداد الجهاز المركزي بجميع البيانات والإحصاءات التي تطلب منهم في جميع الأوقات.

ويعتبر مديرو إدارات الإحصاءات المركزية بمختلف أجهزة الدولة ممثلين للجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء من كافة النواحي في الجهات المنتدبين للعمل فيها ويمارسون سلطاتهم في حدود القوانين والقرارات المنظمة للتعبئة العامة والإحصاء وطبقا للقرارات التنظيمية التي تصدر لهذا الغرض من رئيس الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء.

مادة ١٥ :

تخضع جميع وحدات الإحصاء والحساب الآلي في الحكومة والقطاع العام وفروعها لرقابة وتفتيش الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ويشمل ذلك الآلات الإحصائية والحاسبة اليدوية والكهربائية والإلكترونية على اختلاف أنواعها التي تعمل في هذه الوحدات وذلك لتحقيق الآتي :

أ. ضمان استغلال الآلات الإحصائية والحاسبة بما يتفق مع البرامج الإحصائية المعدة للتنفيذ عليها.

ب. ضمان كفاءة الآلات المستخدمة في مختلف الأجهزة والعمل على تطويرها للحصول على أكبر قدرة إنتاجية لازمة.

ج. التفتيش على السجلات المتعلقة بالآلات الإحصائية والحاسبة والتأكد من انتظام العمل فيها من جميع النواحي.

د. ضمان كفاية ومؤهلات الأفراد القائمين بالعمل على هذه الآلات بما يحقق أقصى طاقة إنتاجية.

ه. استغلال الطاقة العاطلة في الآلات الإحصائية والحسابية في مختلف أجهزة الدولة لصالح تنفيذ البرامج الإحصائية العامة ولمساعدة الأجهزة التي لا يتوافر لديها الطاقة الآلية اللازمة لعملياتها الإحصائية

مادة ١٦ :

للجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء أن ينشئ مراكز للتدريب على التعبئة العامة وعلى الإحصاء ويضع الجهاز مناهج وشروط الدراسة بهذه المراكز وتعقد هذه المراكز دورات تدريبية للقائمين بالعمل في مختلف الأجهزة ذات الصلة بالتعبئة العامة والإحصاء كما يجوز عقد هذه الدورات في أي جهات يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجهاز.

ويكون للجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء سلطة الرقابة والإشراف على كل العمليات ذات الصلة بالتدريب على التعبئة العامة وعلى الإحصاء في مختلف أجهزة الدولة وذلك طبقا للقواعد والتعليمات التي يصدر بها قرار من رئيس الجهاز

مادة ١٧ :

يلغى كل حكم يتعارض وأحكام هذا القرار.

مادة ١٨ :

ينشر هذا القرار في الجريدة الرسمية

صدر برئاسة الجمهورية في ١٤ جمادى الأول سنة ١٣٨٤ هـ (٢٠ سبتمبر سنة ١٩٦٤)

جمال عبد الناصر

(٢)
قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة
بالقانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٦٠
في شأن الإحصاء والتعداد
المعدل بالقانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٨٢

باسم الأمة

رئيس الجمهورية

بعد الاطلاع على الدستور المؤقت

وعلى القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٧ بشأن الإحصاءات والتعدادات.

وعلى المرسوم التشريعي رقم ١٣٠ الصادر في ١١ يونيه سنة ١٩٤٩.

وعلى المرسوم التشريعي رقم ٣٥ الصادر في ٣ مارس سنة ١٩٥٣ بتأسيس مركز للتدريب الاحصائى.

وعلى القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٥٩ بشأن إعادة تنظيم وزارة التخطيط في الإقليم السوري.

وعلى ما ارتآه مجلس الدولة قرر القانون الآتي :

مادة ١ :

تجرى الإحصاءات والتعدادات التي تحتاجها الدولة بناء على ما تقرره هيئة فنية (١)يصدر بتشكيلها قرار من رئيس الجمهورية تتولى تعيين ما يجب إجراؤه منها وتحديد مواعيد وطرق أجر ائها ونشر نتائجها وتعيين الجهات أو الأجهزة التي تقوم بعمل هذه الإحصاءات والتعدادات بما يحقق التنسيق الكامل بين العمليات والأجهزة الإحصائية ويؤدى إلى رفع مستوى الدقة والكفاية في هذه العمليات والأجهزة.

(١) الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء طبقا للمادة (٦) من قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٩١٥ لسنة ١٩٦٤.

مادة ٢ :

للهيئة الفنية (١)أن تقوم بمهمتها متعاونة مع الوزارات والمصالح والهيئات العامة ولها كذلك أن تستعين بالجهات والأجهزة الإحصائية التي لدى الهيئات الخاصة وعلى جهات الإدارة وسلطات الأمن العام إن تعاون المكلفين بإجراء الإحصاء أو التعداد بما يكفل تأدية مهمتهم على أكمل وجه.

وعلى الأفراد والهيئات أن يقدموا إلى الجهة المكلفة بالإحصاء أو التعداد جميع

البيانات التي تطلب منهم بما يطابق الحقيقة و بالكيفية وفي المواعيد التي تحددها الهيئة الفنية. وعلى أصحاب المنشآت أو من يمثلهم أن يسمحوا للمكلفين بإجراء الإحصاءات والتعدادات بالدخول في محالهم في أوقات العمل العادية وبالاطلاع على كافة المستندات للتحقق من صحة البيانات المقدمة.

ويجوز للمكلفين بإجراء التعداد أن يضعوا الأرقام أو الحروف أو العلامات أو المنشورات اللازمة للتعداد على المباني والمؤسسات.

مادة ٣ :

البيانات الفردية التي تتعلق بأي إحصاء أو تعداد (سرية) ولا يجوز اطلاع اى فرد أو هيئة عامة أو خاصة عليها أو أبلاغة شيئا منها كما لا يجوز استخدامها لغيرا لأغراض الإحصائية أو نشر ما يتعلق منها بالإفراد إلا بمقتضى أذن مكتوب من ذوى الشأن.

ولا يجوز استغلال اى بيان إحصائي كأساس لربط ضريبة أو لترتيب اى عبء مالي أخر ولا اتخاذه دليلا في جريمة أو أساسا لأي عمل قانوني.

مادة ٤ :

يعاقب بالحبس (٢) مدة لا تقل عن شهر ولا تزيد على ستة أشهر وغرامة لا تقل عن مائة جنية ولا تجاوز خمسمائة جنية أو بأحدي هاتين العقوبتين :

١ . كل من اخل بسرية البيانات الإحصائية أو أفشى بيانا من البيانات الفردية أو سرا من إسرار الصناعة أو التجارة أو غير ذلك من أساليب العمل التي يكون قد اطلع عليها بمناسبة عملة في الإحصاء أو التعداد.

(١) الجهاز المركزي للتعبئة طبقا للمادة (٦) من قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٩١٥لسنة ١٩٦٤.

(٢)معدلة بموجب القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٨٢ الصادر في ١٩٨٢/٤/١٠.

٢ . كل من حصل بطريق الغش أو التهديد أو الإيهام بأي وسيلة أخرى على بيانات أو معلومات سرية بشأن الإحصاءات أو التعدادات أو شرع في ذلك.

٣ . كل من عطل عملا من أعمال الإحصاء أو التعداد التي تقررها الهيئة الفنية أو تسبب في ذلك.

٤ . كل من نشر إحصاءات أو تعدادات أو نتائج استفتاء غير صحيحة مع علمه بذلك.

٥ . كل من امتنع عن الإدلاء بالبيانات المطلوبة أو أدلى ببيانات غير صحيحة مع علمه بذلك.

. ويعتبر ممتنعا من لم يقدم البيان خلال أسبوع من الميعاد المحدد ما لم يثبت إن التأخير في تقديم البيانات كان بسبب خارج عن أرادته.

مادة ٥ :

تلغى القوانين والمراسيم الآتية :

. القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٧ بشأن الإحصاءات والتعدادات.

. المرسوم التشريعي رقم ١٣٠ الصادر في ١١ يونيه لسنة ١٩٤٩

كذلك يلغى كل من يخالف أحكام هذا القانون.

مادة ٦ :

ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية

صدر برئاسة الجمهورية في ١٢ شعبان سنة ١٣٧٩ . ٩ فبراير سنه ١٩٦٠.

(٣)

المبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية

(اللجنة الإحصائية للأمم المتحدة)

اعتمدت الأمم المتحدة عام ١٩٩٤عشرة مبادئ تتعلق بالإحصاءات وأطلقت عليها اسم "المبادئ الأساسية العشرة للإحصاءات الرسمية" وقامت بتشجيع الدول بضرورة الالتزام بها من اجل ضمان إعداد إحصاءات ذات جودة عالية، وتحديد أخلاقيات العمل الإحصائي، ورؤية أنه لمن الضروري أن تكون هذه المبادئ ضمن هذا الميثاق، وتتمثل المبادئ العشرة بما يلي:

المبدأ الأول: التناسب والتجرد والمساواة في الحصول على الإحصاءات الرسمية

"إن الإحصاءات الرسمية عنصر لا يمكن أن يتم الاستغناء عنه في النظام الإعلامي لأي مجتمع ديمقراطي، وذلك بما تقدمه للحكومة والاقتصاد والجمهور من بيانات عن الحالة الاقتصادية والديموغرافية والاجتماعية والبيئية، ومن اجل تحقيق ذلك يتعين أن تقوم الوكالات المعنية بالإحصاءات الرسمية بجمع ما يثبت فائدته العملية من البيانات الإحصائية وتوفيره للمواطنين بتجرد وذلك وفاء بحقهم في التماس المعلومات والتحقق منها."

المبدأ الثاني:المعايير والأخلاقيّات المهنية

" حفاظا على الثقة في الإحصاءات الرسمية, يتوجب أن تقوم الوكالات الإحصائية، وفقا لاعتبارات فنية دقيقة تشمل المبادئ العلمية والآداب المهنية,بتحديد أساليب وإجراءات جمع البيانات الإحصائية وتجهيزها وتخزينها وعرضها."

المبدأ الثالثالمسؤوليّة والشفافيّة

" تيسيرا للتفسير السليم للبيانات, تقوم الوكالات الإحصائية ووفقا للمعايير العلمية بعرض المعلومات المتعلقة بمصادر الإحصاءات والأساليب والإجراءات التي تطبق بشأنها."

المبدأ الرابع: منع الاستعمال غير السليم للإحصاءات الرسمية

"يجوز للوكالات الإحصائية أن تعلق على أي تفسير خاطئ أو استعمال غير سليم للإحصاءات."

المبدأ الخامس: اعتبار التكلفة

"يجوز الحصول على البيانات من اجل الأغراض الإحصائية من أي مصدر كان، سواء كان ذلك من الدراسات الاستقصائية الإحصائية أو من السجلات الإدارية. كما ينبغي للوكالات الإحصائية حين تختار

المصدر أن تضع في الاعتبار العناصر المتعلقة بالنوعية والتوقيت والتكاليف والعبء الذي يقع على كاهل المجيبين."

المبدأ السادس: السرية (الخصوصية)

يتْعيّن إضفاء السرية التامة على البيانات المتعلقة بالأفراد التي تجمعها الوكالات الإحصائية لأغراض إعداد الإحصاءات، سواء تعلق ذلك بأشخاص طبيعيين أو معنويين، ويتعين استخدامها بالضرورة في الأغراض الإحصائية."

المبدأ السابع: التشريع

"تعلن على الملأ القوانين والإجراءات والتدابير التي تعمل بموجبها النظم الإحصائية."

المبدأ الثامن: التنسيق

"يعتبر التنسيق بين الوكالات الإحصائية داخل البلدان أمرا ضروريا من اجل تحقيق التناسق والفعالية في النظام الإحصائي."

المبدأ التاسع: المعايير الدولية

" يعزز قيام الوكالات الإحصائية في كل بلد من البلدان باستخدام المفاهيم والتصنيفات والأساليب الدولية بانسجام النظم الإحصائية وكفاءتها على جميع المستويات الرسمية".

المبدأ العاشر: التعاون الدولي

" يسهم التعاون الثنائي والمتعدد الأطراف في مجال الإحصاءات في تحسين نظم الإحصاءات الرسمية في جميع البلدان ".